

HENRIIKA WEISTE
HEIKKI METSÄRANTA

Selvitys joukkoliikenteen valtionrahoituksesta



Henriika Weiste, Heikki Metsäranta

Selvitys joukkoliikenteen valtionrahoituksesta

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 43/2015

Liikennevirasto
Helsinki 2015

Kannen kuva: Riitta Weijola/Kuvatoimisto Vastavalo

Verkkojulkaisu pdf (www.liikennevirasto.fi)

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-317-127-5

Liikennevirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puhelin 0295 34 3000

Henriika Weiste ja Heikki Metsäranta: Selvitys joukkoliikenteen valtionrahoituksesta. Liikennevirasto, liikenteen palvelut -osasto. Helsinki 2015. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 43/2015. 83 sivua. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-127-5.

Avainsanat: joukkoliikenne, valtionrahoitus, valtionavustus, rahanjakomalli, rahoituskriteerit

Tiivistelmä

Joukkoliikenteen valtionrahoitusta käsittelevän selvityksen tavoitteena oli tutkia valtionrahoituksen nykyisiä jakoperusteita ja niiden kehittämistarpeita sekä laatia ehdotus tarvittavista uudistuksista ja vaiheittaisesta etenemisestä kohti tavoiteltavaa mallia. Valtionrahoituksen jakoa joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille on tarkasteltu toimivalta-alueisiin perustuvan ryhmittelyn mukaisesti.

Työn lähtökohtana toimivat nykyiset rahoituksen jakoperusteet ja jakautuminen, valtionavun vaikuttavuustavoitteet ja -potentiaalit, tavoitteiden alueellinen toteutuminen sekä eri osapuolten näkemykset avustusten oikeudenmukaisesta ja vaikuttavasta kohdentamisesta. Tutkimusmenetelminä olivat aineistoanalyysit, haastattelut (toimivaltaisten viranomaisten, Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön edustajat), joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille suunnattu kysely ja työpajatyöskentely. Keskeisen osan työstä muodostivat vuosien 2010–2015 valtionavustushakemusten ja -päättösten taulukointi ja analysointi. Rahoitusta koskevia tietoja haettiin VALLU-liikennelupajärjestelmästä ja Seitti-taulukoista. Ehdotusten vaikuttavuuden arviointi pohjautuu toimivaltaisilta viranomaisilta raporttiluonnoksen perusteella pyydettyihin arvioihin ja kommentteihin.

Tarkastellulla aikajaksolla 2010–2015 joukkoliikenteen määrärahan tarve on kasvanut. Samanaikaisesti valtion joukkoliikenteen määräraha on vähentynyt. Valtion vuoden 2015 talousarvion mukaan joukkoliikenteen valtionrahoituksella tavoitellaan peruspalvelutason turvaamista, kaukojunaliikenteen ja alueellisen liikenteen palvelutasojen ylläpitoa ja nostamista sekä kaupunkien joukkoliikenteen kilpailukyvyn parantamista. Nykyisellä joukkoliikenteen valtionrahoituksella ei pystytä toteuttamaan joukkoliikenteelle asetettuja tavoitteita ilman, että rahoitustaakkaa siirretään kunnille. Vaikka peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen määrärahaa lisättäisiin, ei palvelutason toteuttaminen ole mahdollista tulevaisuudessakaan, mikäli henkilökuljetuksia ei hyödynnetä tehokkaasti osana maaseudun joukkoliikenteen peruspalvelutason toteuttamista.

Tulevan rahanjakomallin tulee kannustaa alueita itsenäiseen joukkoliikenteen kehittämiseen. Rahanjakoperusteita on selkeytettävä, mutta alueiden rahoituksen muutosten on oltava pieniä. Käyttökelpoisimmiksi rahanjakokriteereiksi todettiin asukasmäärä, kunnan oma rahoitusosuus ja tiekilometrit. Peruspalvelutasopuute olisi tärkeä kriteeri peruspalvelutasoisessa joukkoliikenteessä, mutta edellyttää rahoituksen näkökulmasta peruspalvelutason määrittelyä uudelleen. Eri alueille ehdotetaan seuraavia rahanjakokriteereitä:

- suuret kaupungit: asukasluku 85 % ja lisäksi 15 % Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseuduille kuntien oman joukkoliikennerahoituksen suhteessa
- keskisuuret kaupungit: asukasluku 70 % ja kuntien oma rahoitusosuus 30 %
- pienet toimivaltaiset kaupungit: asukasluku 50 % ja kuntien oma rahoitusosuus 50 %
- ELY-keskukset: asukasluku 50 % ja yleisten teiden pituus 50 %.

Toimivaltaisten viranomaisten vaikuttavuusarvion mukaan ehdotetut rahanjakomallit ovat selkeitä ja siirtymäaika on siedettävä. Tavoitteet rahoituksen pitkäjänteisyydestä ja ennakoitavuudesta sekä jakokriteerien selkeydestä ja hyväksyttävyydestä toteutuvat kohtalaisesti. Sen sijaan rahanjakomallien oikeudenmukaisuudessa ja kannustavuudessa nähdään osin puutteita. Epäoikeudenmukaiseksi esitetyn rahanjakotavan kokevat erityisesti ne, joiden valtionrahoitus on vaarassa vähentyä uuden mallin myötä. Rahanjakokriteerien yksinkertaisuus todetaan ehdotuksen vahvuudeksi. Tämä on samalla ehdotuksen heikkous, koska se jättää huomiotta erinäisiä alueiden erityispiirteitä.

Uusiin rahanjakomalleihin ehdotetaan edettävän vähitellen neljän vuoden siirtymäaikana, jotta alueilla on aikaa sopeutua muutoksiin. Valtionrahoitusta ei myönnetä automaattisesti, vaan hakemuksissa on perusteltava rahan käyttö. Valtionavun hakuprosessia kuitenkin helpottuu prosessin sähköistämisen myötä. Jatkossa on tarpeen seurata rahoituksen vaikutuksia entistä systemaattisemmin sekä parantaa tilastotietojen luotettavuutta.

Henriika Weiste och Heikki Metsäranta: Utredning av kollektivtrafikens. Trafikverket, trafik-tjänster. Helsingfors 2015. Trafikverkets undersökningar och utredningar 43/2015. 83 sidor. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-127-5.

Nyckelord: kollektivtrafik, statsbidrag, finansieringsmodell, finansieringskriterier

Sammanfattning

Syftet med utredningen av kollektivtrafikens statsfinansiering var att undersöka statsfinansieringens nuvarande fördelningsgrunder och behovet av att utveckla dem samt att utarbeta ett förslag till behövliga reformer och en utveckling i etapper i riktning mot det mål som eftersträvas. Fördelningen av statsfinansieringen till de behöriga myndigheterna för kollektivtrafiken har granskats i enlighet med den gruppering som baserar sig på behörighetsområdena.

Som utgångspunkt för arbetet fungerar nuvarande fördelningsgrunder och utdelning, målen för statsbidragets utfall och potential, målens förverkligande på det lokala planet samt olika parter uppfattning om en rättvis och effektiv allokering. Som undersökningsmetoder användes materialanalyser, intervjuer (företrädare för behöriga myndigheter, Trafikverket och trafik- och kommunikationsministeriet), en enkät till kollektivtrafikens behöriga myndigheter samt arbete i workshoppar. En väsentlig del av arbetet bestod i tabellering och analys av statsbidragsansökningar och -beslut under perioden 2010–2015. Uppgifter om finansieringen hämtades i trafik-tillståndssystemet VALLU och tabellsystemet Seitti. Bedömningen av förslagens effektivitet baserar sig på uppskattningar och kommentarer som utifrån rapport-utkastet begärts av behöriga myndigheter.

Under den granskade perioden 2010–2015 har behovet av anslag för kollektivtrafiken vuxit. Samtidigt har budgetanslagen för kollektivtrafiken minskat. Enligt statsbudgeten för år 2015 eftersträvas med kollektivtrafikens statsfinansiering att grundservicenivån tryggas, att fjärrtågstrafikens och den lokala trafikens servicenivå upprätthålls och förbättras och att kollektivtrafiken i städerna höjer sin konkurrenskraft. Kollektivtrafikens nuvarande statsfinansiering gör det inte möjligt att nå de mål som uppställts för kollektivtrafiken utan att en del av finansieringsbördan överförs till kommunerna. Även om anslagen för kollektivtrafiken på grundnivå höjdes, skulle servicenivån inte ens i framtiden kunna nås utan att persontransporterna effektivt utnyttjas som en del av förverkligandet av kollektivtrafikens basservicenivå.

Den nya finansieringsmodellen måste uppmuntra regionerna att självständigt utveckla kollektivtrafiken. Grunderna för fördelning av medel ska klarläggas, men ändringarna i regionernas finansiering ska vara små. Som mest användbara fördelningskriterier betraktades invånarantalet, kommunens egen finansieringsandel och avståndet i kilometer. Bristande basservicenivå bör vara ett viktigt kriterium i fråga om kollektivtrafik på basservicenivå, men detta förutsätter ur ett finansieringsperspektiv att begreppet basservicenivå omdefinieras. För olika regioner föreslås följande finansieringskriterier

- stora städer: invånarantalet 85 procent samt ett tillägg på 15 procent för stadsregionerna Åbo, Tammerfors och Uleåborg av kommunernas egen kollektivtrafikfinansiering

- medelstora städer: invånarantalet 70 procent och kommunernas egen finansieringsandel 30 procent
- små behöriga städer: invånarantalet 50 procent och kommunernas egen finansieringsandel 50 procent
- NTM-centralerna 50 procent och de allmänna vägarnas längd 50 procent.

Enligt de behöriga myndigheternas effektivitetsbedömning är de föreslagna finansieringsmodellerna tydliga och övergångstiden acceptabel. Målsättningen i fråga om långsiktig och förutsebar finansiering samt tydliga och acceptabla fördelningskriterier kommer att förverkligas tämligen väl. Däremot kan brister delvis ses i fråga om rättvisa och uppmuntrande effekt hos finansieringsmodellerna. Som orättvis uppfattas den föreslagna modellen för fördelning av medel av dem som riskerar en minskad statsfinansiering i och med den nya modellen. Enkla fördelningskriterier konstaterades vara förslagets starka sida. På samma gång utgör de en svaghet hos förslaget, eftersom de underlåter att fästa uppmärksamhet vid olika särdrag hos regionerna.

För de nya finansieringsmodellerna föreslås en övergångsperiod på 4 år under vilken systemet småningom tas i bruk, så att regionerna får tid att anpassa sig till ändringarna. Statsfinansiering beviljas inte automatiskt. I ansökningarna ska medlens användning motiveras. Processen för ansökan om statsbidrag underlättas emellertid av att den kan ske på elektronisk väg. I fortsättningen är det nödvändigt att alltmer systematiskt följa finansieringens konsekvenser och att förbättra de statistiska uppgifternas tillförlitlighet.

Henriika Weiste and Heikki Metsäranta: Survey on the State Funding of Public. Finnish Transport Agency, Traffic Services. Helsinki 2015. Research reports of the Finnish Transport Agency 43/2015. 83 pages. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-127-5.

Keywords: public transport, State funding, State subsidy, funding allocation model, funding allocation criteria

Summary

The aim of the Survey on the State Funding of Public Transport was to study the current allocation criteria and development needs of State funding and prepare a proposal on the necessary reforms as well as a staged process towards the targeted model. The allocation of State funding to competent authorities in public transport was examined for each type of area, grouped on the basis of their geographical area of competence.

The study was based on the current allocation criteria and allocation of State funding, effectiveness objectives and potential of State aid, achievement of objectives from one area to another, and the views of the various parties on the fair and effective allocation of State subsidies. The research methods used were document analyses and interviews (competent authorities, representatives of the Finnish Transport Agency and the Ministry of Transport and Communications), a survey targeted at competent authorities in public transport, and workshops. Tabulating and analysing the State subsidy applications and the related decisions for the period 2010–2015 constituted a central part of the work. Information on funding was obtained from the VALLU public transport licence system and the Seitti funding monitoring tables. The effectiveness of the proposals was assessed on the basis of the assessments and comments requested from the competent authorities on the draft report.

During the period 2010–2015 studied, the amount of appropriations required for public transport increased. At the same time, the appropriations provided by the State decreased. According to the State budget for 2015, the aim of the State funding of public transport is to assure basic-level service, maintain and increase the service levels of long-distance rail service and regional service, and improve the competitiveness of public transport in urban areas. The objectives set for public transport cannot be achieved by means of the current State funding of public transport without transferring part of the financial burden to municipalities. Even if the appropriations for public transport defined as basic-level service were to be increased, the achievement of this level of service would not be possible in the future if passenger transport services are not utilised efficiently as part of the implementation of the basic-level service in rural areas.

The future funding allocation model must encourage the areas to develop their public transport independently. The funding allocation criteria must be clarified, but the changes in the amounts of funding to the areas must be small. Of the funding allocation criteria studied, the number of inhabitants, municipality's contribution and total number of kilometres of road were found to be the most appropriate. A basic-level service deficiency would be an important criterion in basic-level public transport, but would require a re-definition of the basic-level service from the point of view of financing. The following funding allocation criteria are proposed for the different types of areas:

- large cities: population 85% and, in addition, 15% to the Turku, Tampere and Oulu regions in proportion to the municipalities' own public transport financing
- mid-size urban areas: population 70% and the municipalities' contribution 30%
- small competent urban areas: population 50% and the municipalities' contribution 50%
- ELY Centres: population 50% and the number of kilometres of public roads 50%.

According to the effectiveness assessments provided by the competent authorities, the funding allocation models proposed are clear and the transitional period is tolerable. The objectives related to the long-term and foreseeable nature of financing as well as to the clarity and acceptability of the allocation criteria are achieved moderately well. However, some deficiencies are found in the allocation models in terms of their fairness and encouraging nature. In particular, those whose funding is at risk of decreasing, due to the introduction of the new model, regarded the proposed system as unfair. The simplicity of the funding allocation criteria is considered a strength of the proposal. However, this is also its weakness, as it ignores various special features of the areas.

We propose that the new funding allocation models be introduced gradually within a 4-year transitional period in order to allow the areas time to adapt to the changes. No State funding will be granted automatically, but the reasons for the use of the funds must be provided in the application. However, the application process for State aid will be easier after an electronic process has been introduced. The effects of funding should be monitored more systematically, and the reliability of the statistics should be improved in the future.

Esipuhe

Joukkoliikenteelle on varattu valtion talousarviossa noin 100 miljoonaa euroa, josta noin 27 miljoonaa euroa kilpailukykyiselle joukkoliikenteelle ja 68 miljoonaa peruspalvelutasoiselle joukkoliikenteelle. Määrärahan taso ja rahan jakautuminen joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille on pysynyt samansuuntaisena useita vuosia. Rahanjaon perusteet eivät kuitenkaan ole eri osapuolten tiedossa. Alueilla on epäselvyyttä myös siitä, mihin valtion joukkoliikennerahoituksella tarkkaan ottaen pyritään. Valtion rahoituksen jakamisen ongelmakohtina on lisäksi tunnistettu tunnuslukujen, mittarien ja mekanismien puuttuminen.

Tässä selvitystyössä on tarkasteltu ELY-keskuksia sekä suuria ja keskisuuria kaupunkiseutuja, ja tehty ehdotuksia joukkoliikenteen määrärahan jakoperusteiden kehittämiseksi entistä vaikuttavammiksi, oikeudenmukaisemmiksi ja läpinäkyvämmiksi.

Työtä ohjasivat Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijoista muodostettu työryhmä, joka kokoontui työn aikana 5 kertaa. Työryhmässä olivat edustettuina:

Toni Bärman	Liikennevirasto, puheenjohtaja
Jenni Eskola	Liikennevirasto
Marja Rosenberg	Liikennevirasto
Jenni Rantio / Iida Huhtanen	Liikenne- ja viestintäministeriö

Työn tekemisestä ovat vastanneet DI, KTK Henriika Weiste, WayStep Consulting Oy (projektipäällikkö) sekä DI Heikki Metsäranta, Strafica Oy. Lisäksi työhön osallistui suunnittelijoita ja asiantuntijoita WayStep Consulting Oy:stä, Strafica Oy:stä, Linea Konsultit Oy:stä sekä YY-Optima Oy:stä.

Työtä tehtiin vuorovaikutuksessa joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Työssä haastateltiin joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia sekä Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön edustajia. Vaihtoehtoisia rahoituskriteereitä käsiteltiin työpajassa, johon osallistui joukkoliikenteen asiantuntijoita joukkoliikenteen toimivaltaisista kunnista, ELY-keskuksista ja Kuntaliitosta.

Helsingissä kesäkuussa 2015

Liikennevirasto
Liikenteen palvelut -osasto

Sisällysluettelo

1	TYÖN TAVOITTEET JA SUUNNITTELUPROSESSI.....	12
1.1	Työn tavoitteet	12
1.2	Aineisto ja suunnitteluprosessi.....	12
2	JOUKKOLIIKENTEEN VALTIONRAHOITUKSEN TAVOITTEET JA JAKOPERUSTEET	15
2.1	Valtionrahoituksen tavoitteet.....	15
2.2	Valtakunnalliset jakoperusteet	16
3	VALTIONRAHOITUKSEN KOHDENTUMINEN JA KÄYTTÖ	19
3.1	Määrärahan käyttötarkoitukset	19
3.2	Rahoituksen jako kolmelle toimivaltaryhmälle	20
3.3	Alueiden rahoittaminen.....	23
3.3.1	Suuret kaupungit	23
3.3.2	Keskisuuret kaupungit.....	26
3.3.3	ELY-keskukset	29
3.3.4	Pienet toimivaltakaupungit ELYn toimivalta-alueilla	31
3.3.5	Raideliikenteen rahoituksen alueellinen kohdentuminen	33
3.4	Valtion joukkoliikennerahoituksen käyttö	35
3.4.1	Joukkoliikenteen peruspalvelutason turvaaminen.....	35
3.4.2	Kilpailukykyinen joukkoliikenne	38
3.4.3	Keskisuuret kaupungit.....	38
3.4.4	ELY-keskukset	39
4	TUNNISTETTUJA KEHITTÄMISTARPEITA	40
4.1	Haastatteluissa esitettyjä rahanjakomallien kehittämistarpeita.....	40
4.2	Palvelutason määrittelyn kehittämistarpeita haastattelujen ja palvelutasopäätösten pohjalta.....	42
4.3	Aluekehityksen huomioiminen valtionrahoituksen jaon yhtenä lähtökohtana.....	43
5	RAHANJAKOPERUSTEIDEN TARKASTELU	45
5.1	Yleisiä lähestymistapoja	45
5.1.1	Vaikuttavuudesta johdetut lähestymistavat.....	45
5.1.2	Oikeudenmukaisuus jakoperusteena.....	48
5.2	Rahanjakomallin tavoitteelliset ominaisuudet	49
6	VAIHTOEHTOISET RAHANJAKOMALLIT	52
6.1	Tarkastellut rahoituksen pääjakomallit.....	52
6.1.1	Kolmijako	52
6.1.2	Nelijako	54
6.1.3	Peruspalvelutasoinen ja houkutteleva/kilpailukykyinen joukkoliikenne.....	54
6.2	Suuret kaupungit	55
6.3	Keskisuuret kaupungit.....	58
6.4	Pienet joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset.....	62
6.5	ELY-keskukset	66
6.6	Rahoituksen painopisteiden herkkyystarkastelu.....	68

7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET.....	71
7.1	Johtopäätökset.....	71
7.2	Kehittämisehdotukset ja etenemispolku	74
7.3	Jatkoselvitystarpeet	76
8	TOIMIVALTAISTEN VIRANOMAISTEN ARVIOT KEHITTÄMISEHDOTUSTEN VAIKUTTAVUUDESTA.....	78
8.1	Arviointimenetelmä ja -aineisto	78
8.2	Kokonaiskuva vaikuttavuudesta	79
8.3	Arvioinnin tarkastelua	80
	8.3.1 Vaikuttavuuden toteutuminen tavoitteittain	80
	8.3.2 Aluetyypikohtaisia eroja.....	81
	LÄHDELUETTELO	82

1 Työn tavoitteet ja suunnitteluprosessi

1.1 Työn tavoitteet

Työn tavoitteena on ollut selvittää joukkoliikenteen valtionrahoituksen jakoperusteita ja kehittämistarpeita sekä laatia ehdotus tarvittavista uudistuksista ja vaiheittaisesta etenemisestä kohti tavoiteltavaa mallia.

Työn lähtökohdan ovat muodostaneet nykyiset valtionrahoituksen jakoperusteet, valtionavustusten vaikuttavuustavoitteet, rahoituksen nykyinen jakautuminen ja tavoitteiden toteutuminen alueilla, vaikuttavuuspotentiaalit sekä eri osapuolten näkemykset avustusten oikeudenmukaisesta ja vaikuttavasta kohdentamisesta. Työssä on otettu huomioon käytössä olevat, joukkoliikenteen rahoitusta kuvaavat tunnusluvut ja mittarit.

Valtionrahoituksen jakoa joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille on tarkasteltu toimivalta-alueisiin perustuvan ryhmittelyn mukaisesti

- suuret kaupunkiseudut (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun toimivalta-alueet)
- keski-suuret kaupungit / kaupunkiseudut (Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Kotkan, Kouvolan, Kuopion, Lahden, Lappeenrannan, Porin ja Vaasan kaupunkien toimivalta-alueet)
- ELY-keskusten toimivalta-alueet
- pienet joukkoliikenteen toimivaltaiset kaupungit.

Tässä selvityksessä ei käsitellä merenkulun ja lentoliikenteen valtionrahoitusta. Junaliikenteen rahoitus on liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla, eikä se näin ollen ole mukana tämän rahoitusselvityksen kokonaistarkastelussa. Joukkoliikenteen kehittämisen näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että jatkossa linja-autoliikenteen, junaliikenteen ja henkilökuljetusten rahoitusta pystytään tarkastelemaan yhtenä kokonaisuutena.

1.2 Aineisto ja suunnitteluprosessi

Keskeisen osan työstä ovat muodostaneet joukkoliikenteen vuosien 2010–2015 valtionavustushakemusten ja -päästöjen sisältöjen taulukointi ja analysointi. Lisäksi rahoitusta koskevia tietoja on haettu VALLU-liikennelupajärjestelmästä ja ELY-keskusten kuntien rahoitustietoja koskevista Seitti-taulukoista (taulukko 1). Tarkasteluiden haasteena ovat olleet eri tietolähteiden rahoitustietojen erot sekä epäjohdonmukaisuudet siinä, miten tiedot on syötetty järjestelmiin. Muun muassa kuntien toimittamien tietojen kirjaamistavoissa havaittiin jonkin verran eroja. Esimerkiksi osa alueista on esittänyt valtionapuhakemuksissa valtionapukelpoiset kustannukset ja osa kaikki kuntien joukkoliikenteen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset.

Taulukko 1. Yhteenveto lähtötietoaineistosta.

Alue	Aineisto	Tieto	Lähde
Suuret kaupungit	Valtionavustushakemukset ja -päätökset 2010–2012 (ELY) ja 2013–2015 (Liikennevirasto)	Haettu ja myönnetty valtionrahoitus, kunnan rahoitusosuus	Liikennevirasto
Keski-suuret kaupungit	Valtionavustushakemukset ja -päätökset 2010–2012 (ELY) ja 2013–2015 (Liikennevirasto)	Haettu ja myönnetty valtionrahoitus, kunnan rahoitusosuus	Liikennevirasto
Pienet kaupungit	Vuoden 2013 Seitti-tiedot: avoimen joukkoliikenteen rahoitus	Kuntien joukkoliikenteen kokonaisrahoitus sisältäen kehittämis- ja suunnitteluhankkeet ja valtionavun ulkopuolella olevien palveluiden rahoituksen.	Vallu (12.3.2015)
Pienet kaupungit	Vuoden 2013 raportit kunnan joukkoliikennerahoituksesta sekä valtionavuista	Valtionapukelpoinen joukkoliikennerahoitus: lippujen myynti, paikallis- ja palveluliikenne. Valtion rahoitusosuudet	Vallu (8.2.2015)
ELY-keskukset	Määrärahakyselyt 2010–2013 ja 2015, määräraha-kiintiöpäätökset 2010–2015	Haettu ja myönnetty määräraha	Liikennevirasto
ELY-keskukset	Vuoden 2013 raportit valtionavullisesta liikenteestä: lippujen myynti, paikallis- ja palveluliikenne	Kuntien rahoitusosuudet	Vallu (8.2.2015)
Kaikki kunnat	Vuoden 2013 Seitti-tiedot: kuntien rahoittamat kuljetukset	Kuntien kuljetuskustannukset (avoin joukkoliikenne, opetus- ja sosiaalitoimen kuljetukset) sisältäen joukkoliikenteen kehittämis- ja suunnitteluhankkeiden rahoitus sekä valtionavun ulkopuolella oleva liikenne.	Vallu (12.3.2015)
Kaikki alueet	Väestötiedot	Väestömäärä 31.12.2013 tilanteessa	Tilastokeskus
Kaikki alueet	Tiepituus, maantiet, 2013	Yleisten teiden pituus	Tierekisteri

Tutkimusmenetelminä ovat olleet lähtötietojen taulukointi ja aineistoanalyysit, joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten, Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön edustajien haastattelut sekä kysely, työpajatyöskentely ja kommentointipyyntö joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille konsultin valmistelemalla aineiston pohjalta.

Lähtötietoina on hyödynnetty edellä mainittujen lisäksi myös joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten palvelutasopäätöksiä. Näiden pohjalta on lyhyesti kuvattu ja analysoitu erilaisten palvelutasoluokkien tavoittelu kullakin viranomaisalueella/viranomaisryhmässä. Liikenneviraston tunnuslukutyökalu on tarkoitus ottaa täysimääräisesti käyttöön vasta uudessa liikenteen järjestämistavassa ja lippujärjestelmässä. Toistaiseksi taulukoiden sisällöissä oli vielä puutteita, joten niitä ei pystytty hyödyntämään työssä lähtöaineistona kuten aluksi oli tarkoitus.

Suunnitteluprosessi aloitettiin aineiston keräämisellä. Työn lähtökohdaksi selvitettiin toteutunut rahoitus, rahoituksenjakoperiaatteet ja palvelutasomääritykset. Tämän jälkeen haastateltiin joukkoliikenteen toimivaltaisista viranomaisista ja Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijoita sekä pohdittiin rahoitusmalleja työpajassa. Analyysin ja haastattelujen pohjalta tunnistettiin kehittämistarpeet, valittiin sopivimmat rahanjakokriteerit ja muodostettiin ehdotuksia valtionavustusten jakoperusteista. Ehdotusten pohjalta tutkimusaineistolla testattiin erilaisia rahanjakomalleja ja skenaarioita. Vaihtoehtotarkastelujen pohjalta muodostettiin perusteltu suositus valittavista malleista ja etenemispolusta. Raporttiluonnos suositukseen lähetettiin toimivaltaisille viranomaisille pyytäen heitä arvioimaan rahoitusmallin tavoitteiden toteutumista omalta kannaltaan. Rahoitusmallien vaikutusten arviointi pohjautuu näin saatuihin toimivaltaisten viranomaisten arvioihin.

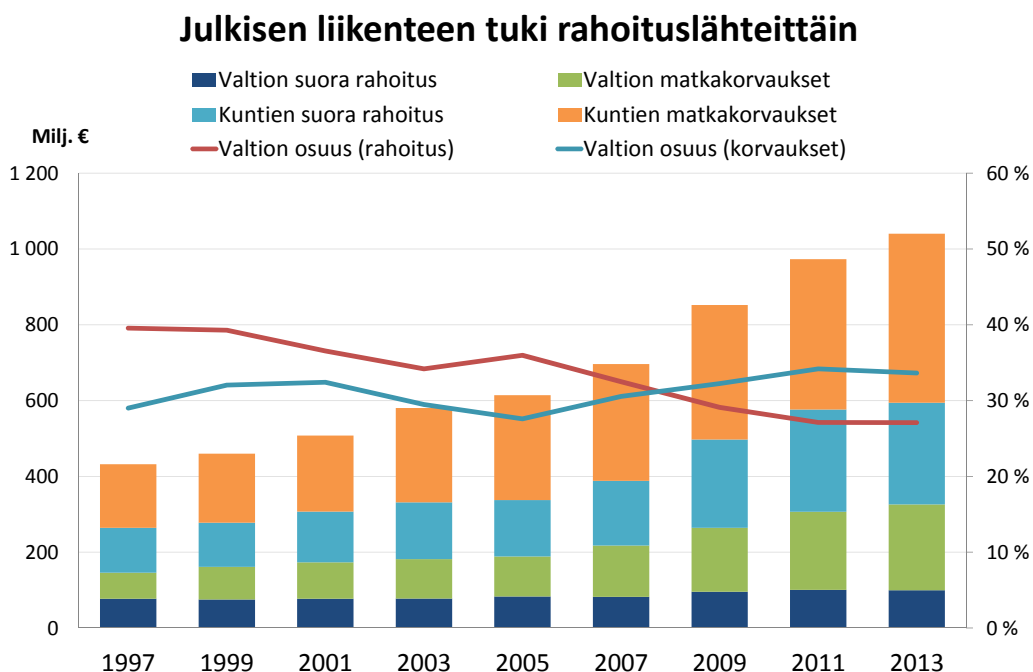
2 Joukkoliikenteen valtionrahoituksen tavoitteet ja jakoperusteet

2.1 Valtionrahoituksen tavoitteet

Joukkoliikenteen valtionrahoitus on osa julkisen liikenteen julkista rahoitusta. Vuonna 2011 rahoitus oli miljardi euroa. Julkisen liikenteen kokonaisrahoitus muodostuu kahdesta osasta:

- suorasta rahoituksesta eli valtion ja kuntien liikennepalveluiden ostoista, sopimusliikenteen alijäämien korvauksista ja hintavelvoitteiden korvaamisesta sekä
- matkakustannusten korvauksista (valtion ja kuntien maksamat koulu- ja opiskelumatkat, sosiaalihuollon kuljetukset ja kuljetuspalvelut sekä sairaanhoitoon ja kuntoutukseen liittyvät matkat).

Julkisen liikenteen rahoitustarve on ollut alati kasvava, kuten Kuva 1. havaitaan. Julkisen liikenteen rahoituksen kokonaisuudessa tärkeä ja selvityksenalainen rajapinta on joukkoliikenteen tuen sekä kuntien kustantamien henkilökuljetusten rahoituksen työnjako. Tässä selvityksessä asiaa vain sivutaan pääpainon ollessa joukkoliikenteen valtionrahoituksessa. Henkilökuljetusten rahoitus ei kuulu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimivaltaan.



Kuva 1. Julkisen liikenteen tuki rahoituslähteittäin 1997–2013 (Liikennevirasto 2015).

Valtion joukkoliikenteen suoralla rahoituksella toteutetaan liikennepoliittikkaa, jonka voimassa olevat linjaukset on määritelty valtioneuvoston liikennepoliittisessa selonteossa. Joukkoliikenteen toimijoiden yhteistoimintaryhmä (JOUSI) on määritellyt joukkoliikenteen valtakunnallisen kehittämisvision (200 miljoonaa uutta matkaa vuoteen 2022 mennessä) ja kehittämisalueet:

- a) asiakaslähtöisen palvelukokonaisuuden rakentaminen
- b) matkaketjun toimivuuden varmistaminen: sujuvaa ja ennakoitavaa matkustusta
- c) kaupunkiseudun joukkoliikenteen vetovoiman lisääminen
- d) toimialan markkinoiden kilpailukyvyyn ja toimivuuden tukeminen
- e) alan houkuttelevuuden ja osaamisen kehittäminen.

Valtionrahoituksen liikennepoliittiset tavoitteet ja linjavalinnat ilmaistaan valtion talousarviossa määrärahojen perusteluissa. Vuoden 2015 talousarviossa (Valtiovarainministeriö 2015) on varattu joukkoliikenteen palvelujen ostoon ja kehittämiseen 98 899 000 euroa (siirtomääräraha 3 v). Vuoden 2015 talousarvion mukaan joukkoliikenteen valtionrahoituksella tavoitellaan seuraavia asioita:

- Kaukoliikenteessä joukkoliikenteen peruspalvelutasoa voidaan turvata ostamalla liikennettä tai myöntämällä yksinoikeuksia julkisen palveluvelvoitteen vastineeksi silloin, kun riittävät yhteydet eivät synny markkinaehtoisesti. Peruspalvelutasoa tarkastellaan liikennejärjestelmätasolla, joten riittää, että määränpäähen päästään yhtäkin liikennemuotoa käyttäen.
- Neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla tavoitteena on yksityisautoilun kanssa kilpailukykyinen joukkoliikenne, erityisesti työmatkoilla.
- Keskisuurilla kaupunkiseuduilla pyritään houkuttelevaan joukkoliikenteen tarjontaan. Pienillä kaupunkiseuduilla ja kaupunkiseutujen läheisillä haja-asutusalueilla pyritään joukkoliikenteen peruspalvelutasoon.
- Joukkoliikenteen matkustajainformaation, tietojärjestelmien sekä yhteiskäyttöisten maksujärjestelmien kehitystä edistetään. Pitkällä aikavälillä valtion rahoituksella tullaan ostamaan tai avustamaan liikennettä vain sellaisilta toimijoilta, jotka sitoutuvat joukkoliikenteen yhteiseen maksu- ja informaatiojärjestelmien kehittämistyöhön.

2.2 Valtakunnalliset jakoperusteet

Joukkoliikenteen valtionrahoituksen määrärahat osoitetaan valtion vuoden 2015 talousarviossa joukkoliikenne- ja aluetyyppeihin, jotka on jäsennelty tavoiteteemojen mukaisesti. Määrärahojen kohdentaminen valmistellaan ja päätetään talousarviovalmistelussa ja sen eduskuntakäsittelyssä. Päätöksenteossa ovat samaan aikaan esillä liikennepoliittinen ja alueellinen kohdentaminen sekä omistajapolitiikan (VR) tavoitteet:

Joukkoliikenteen peruspalvelutaso 67,95 M€

- Junien kaukoliikenteen osto 34,60 M€
- Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot, hintavelvoitteet ja kehittäminen 33,35 M€

Kilpailukykyinen joukkoliikenne 26,85 M€

- Suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki 9,75 M€
- Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki 8,0 M€
- Junien lähiliikenteen palvelujen osto 9,1 M€

Joukkoliikenteen erityispalvelutaso 1,25 M€ (ei käsitellä tässä työssä)

- Lentoliikenteen palvelujen osto 1,00 M€
- Merenkurkun liikenne 0,25 M€

Joukkoliikenteen strateginen kehittäminen ja liikkumisen ohjaus 2,85 M€

- Kehittämishankkeet 1,95 M€
- Liikkumisen ohjaus 0,90 M€.

Joukkoliikenteen määrärahat valtion talousarvioissa kiinteään hintaan (vuoden 2014 hintataso)



Kuva 2. Valtion joukkoliikennemäärärahat valtion talousarviossa 2002–2015 vuoden 2014 hintatasossa linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksin perusteella (Valtiovaraministeriö 2015).

Joukkoliikenteen valtionrahoituksen perusteluissa, jotka on esitetty valtion talousarvioissa, on 2000-luvulla käsitelty rahoituksen käyttökohteita enemmän kuin tavoitteita. Seuraavassa käydään läpi rahoituksen jakoperusteisiin liittyviä muutoksia hallituskausittain liikenneministerit mainiten:

- **M. Aura** (1999–2002), **K. Sasi** (2002–03): Suurten kaupunkiseutujen joukko-liikennerahoitusta pidettiin tärkeänä. Kehittämishankkeet tulkittiin suurten kaupunkiseutujen rahaksi. Junaliikenteen ostoja ei haluttu karsia, mutta seutuliikenteessä karsintoja pyrittiin vain välttämään. Lipputukiin haluttiin panostaa lisää. Junaliikenteen ostoihin kytkettiin tavoite Talgon työllisyydestä ja osaamisesta.
- **L. Luhtanen** (2003–05), **S. Huovinen** (2005–07): Joukkoliikennerahoituksen vaikuttavuutta haluttiin lisätä. Suurten kaupunkien rahoitustarve nousi esille vuosi vuodelta painavammin sanakääntein. Työsuhdelipun verotusarvoa vaadittiin alennettavaksi. Vuonna 2005 matkojen yhdistelyn rahoitus tuli omaksi kohdakseen ja Kainuun kokeilu siirsi joukkoliikennerahoista 0,74 M€ pois eduskunnan päätösvallasta. Junaliikenteen ostoja ryhdyttiin perustelemaan erikseen.

- **A. Vehviläinen** (2007–2011): Hallituskauden tavoitteena oli saada aikaan matkapalvelukeskukset kutsujoukkoliikenteeseen ja matkojen yhdistelyyn. Suurten kaupunkien joukkoliikennneraha tuli alkuun lisärahoituksena, mutta alkoi sitten vähentää alueellista ja kehittämisrahaa. Kaikkiaan joukkoliikenteen valtionrahoituksen taso kuitenkin hieman kasvoi. Rahoituksen vaikuttavuustavoitteet (8 kpl) listattiin ensimmäisen ja toistaiseksi ainoan kerran vuonna 2009. Joukkoliikenteen valtionavustuksista annettu valtioneuvoston asetus (275/2010) toi mukanaan määrittelyt suurten tuen hyväksyttävistä kustannuksista. Keskisuuret kaupunkiseudut mainittiin alueellisen rahan perusteluissa ensimmäisen kerran vuonna 2011.
- **M. Kyllönen** (2011–2014), **H. Virkkunen** (2014), **P. Risikko** (2014–2015): VR:n yksinoikeus kaukoliikenteessä turvattiin vuoteen 2024. Joukkoliikennnerahoituksen MAL-kytkentä tuli mukaan vuosina 2012–13. Keskisuurten tuki erotettiin alueellisen liikenteen tuesta vuonna 2013. Joukkoliikenteen rahoitusta pohtineen työryhmän ehdottama kolmijako (peruspalvelutaso – kysynnän ylläpitäminen – kysynnän lisääminen) kytkettiin aiempiin rahoituksen kohteisiin (junaliikenne, ELYt, keskisuuret kaupunkiseudut, suuret kaupunkiseudut). Joukkoliikennelain siirtymäajan loppuminen asteittain toi vuoden 2014 kesästä lähtien lipputuloja valtion budjettiin.

3 Valtionrahoituksen kohdentuminen ja käyttö

3.1 Määrärahan käyttötarkoitukset

Joukkoliikenteen valtionrahoituksen yleiset reunaehdot määritetään valtionavustuslaissa (688/2001). Tarkempia säädöksiä annetaan joukkoliikennelaissa (869/2009) sekä joukkoliikenteen valtionavustuksesta annetussa asetuksessa (267/2013). Lain mukaan valtion talousarviossa osoitetuin määrärahoihin voidaan maksaa palvelusopimusasetuksen (EY) N:o 1370/2007 säädösten mukaisia korvauksia liikenteenharjoittajille sekä korvausta muille kuin liikenteenharjoittajille kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöstä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat määrittelyt käyttökohteista, joihin valtion joukkoliikenteen valtionavustuksia voidaan myöntää

- palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen järjestämiseen
- matkalippujen hinnanalennuksiin ja hintavelvoitteiden korvaamiseen
- joukkoliikenteen kehittämishankkeisiin (palvelulinjat, matkakeskukset, joukkoliikenteen informaatio)
- joukkoliikenteen suunnittelu- ja tutkimushankkeisiin
- suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen palvelutason parantamiseen ja kehittämiseen
- keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen palvelutason parantamiseen, kehittämiseen ja ylläpitämiseen.

Määrärahaa voidaan käyttää kahdella tavalla: liikenne- ja viestintäministeriö ja ELY-keskukset voivat joko maksaa korvausta suoraan liikennöitsijälle tai myöntää valtionavustusta kunnille ja muille yhteisölle em. sallittujen käyttökohteiden mukaisiin tarkoituksiin. Liikennevirasto voi myöntää avustusta joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille (suuret ja keskisuuret kaupungit sekä ELY-keskukset). Joukkoliikenteen määrärahojen myöntäminen tapahtuu valtioneuvoston antaman asetuksen mukaisesti (1273/2013).

Liikennevirasto maksaa suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille joukkoliikenteen tukemiseen myönnettävää valtionavustusta. Suurten kaupunkien valtionapu kytketään MAL-aiesopimusten kehittämistoimiin ja sen ensisijaisena jakoperusteena on asukasmäärä. Keskisuurten kaupunkien valtionavun edellytyksenä on joukkoliikenteen aiesopimus kaupungin ja ELYn tai Liikenneviraston välillä. Valtionapua voidaan maksaa

- enintään 50 prosenttia (jos saa muuta valtionavustusta, voi yhteenlaskettu valtionavustus olla enintään 50 %) PSA-ostoista, hintavelvoitteen korvaamisesta ja joukkoliikenteen kehittämisestä aiheutuneista hyväksyttävistä kustannuksista (ei tukea valtionosuuksista tai Kelalta)
- joukkoliikenteen informaatio- ja maksujärjestelmien kehittämiseen enintään 50 prosenttia kehittämiskustannuksista
- matkapalvelukeskuksen ja matkakeskuksen suunnitteluun ja kehittämiseen enintään 50 prosenttia suunnittelusta, projektinhallinnasta sekä matkustajainformaatiota, liityntäpysäköintiä ja esteettömyyttä parantavien ratkaisujen toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista

- enintään 30 prosenttia raitiotien suunnittelusta aiheutuvista kustannuksista (HSL, Turku ja Tampere).

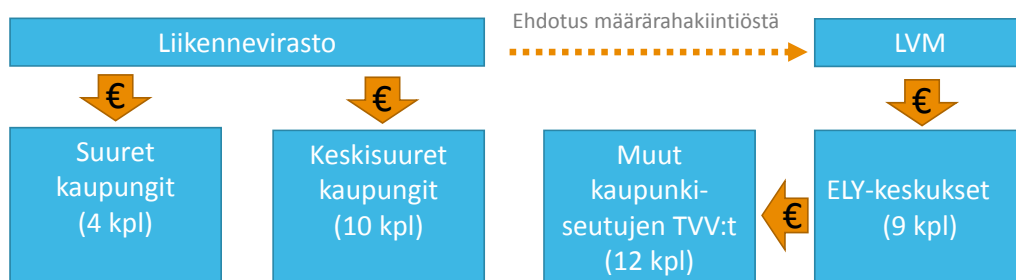
Liikennevirasto maksaa kunnille ja kuntayhtymille tai muulle yleishyödylliselle yhteisölle joukkoliikenteen kehittämiseen sekä liikkumisen ohjaukseen myönnettävää valtionavustusta. Valtionapua voidaan maksaa joukkoliikenteen kehittämiseen, suunnitteluun, kokeiluhankkeisiin ja tutkimukseen enintään 50 prosenttia kehittämis-, suunnittelu-, kokeilu- ja tutkimuskustannuksista. Liikkumisen ohjauksen valtionapua voidaan maksaa, kun apu kohdentuu tiedolliseen ohjaukseen, markkinointiin ja palvelujen kehittämiseen niin, että toimenpiteet vaikuttavat ihmisten kulkutapavalintoihin. Valtionapua voidaan maksaa enintään 75 prosenttia liikkumisen ohjaamisen, suunnittelun, projektinhallinnan ja siihen liittyvän muun toiminnan kustannuksista. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö myöntää valtionapua joukkoliikenteen strategisesti merkittäviin kehittämishankkeisiin enintään 50 prosenttia suunnittelusta ja projektinhallinnasta aiheutuviin kustannuksiin. (Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista 1273/2013.)

ELY-keskus maksaa alueelliseen ja paikalliseen liikenteeseen myönnettävää valtionavustusta kunnille ja kuntayhtymille. Valtionapua voidaan maksaa

- PSA-ostoihin ja hintavelvoitteen korvaamiseen enintään 50 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista (ei tukea valtionosuuksista tai Kelalta)
- matkapalvelukeskuksen ja matkakatuksen suunnitteluun ja kehittämiseen enintään 50 prosenttia suunnittelusta, projektinhallinnasta sekä matkustajainformaatiota, liityntäpysäköintiä ja esteettömyyttä parantavien ratkaisujen toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista
- liikkumistarpeita palvelevan joukkoliikenteen suunnitteluun tai kokeiluhankkeisiin enintään 50 prosenttia suunnittelu- ja kokeilukustannuksista.

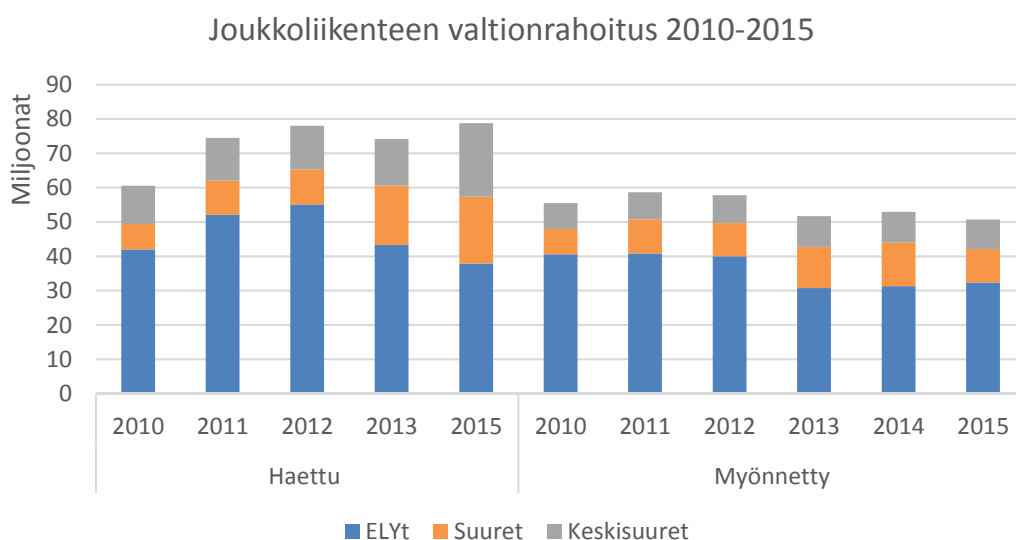
3.2 Rahoituksen jako kolmelle toimivalta-ryhmälle

Valtion joukkoliikenteen määräraha jaetaan joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille kolmessa pääryhmässä: suuret kaupunkiseudut, keskisuuret kaupunkiseudut sekä ELY-keskukset. Rahanjaon taustalla on tavoite peruspalvelutason turvaamisesta (ELY-keskukset) ja kysynnän lisäämisestä (keskisuuret ja suuret kaupunkiseudut). Liikennevirasto myöntää rahoituksen suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille sekä tekee ehdotuksen liikenne- ja viestintäministeriölle ELY-keskusten määrärahakiintiöistä. Liikenne- ja viestintäministeriö myöntää ELY-keskusten määrärahakiintiöt. ELY-keskukset käyttävät osan määrärahastaan oman alueensa pienten joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten valtionapuihin ja osan omiin liikennehankintoihin (kuva 3).



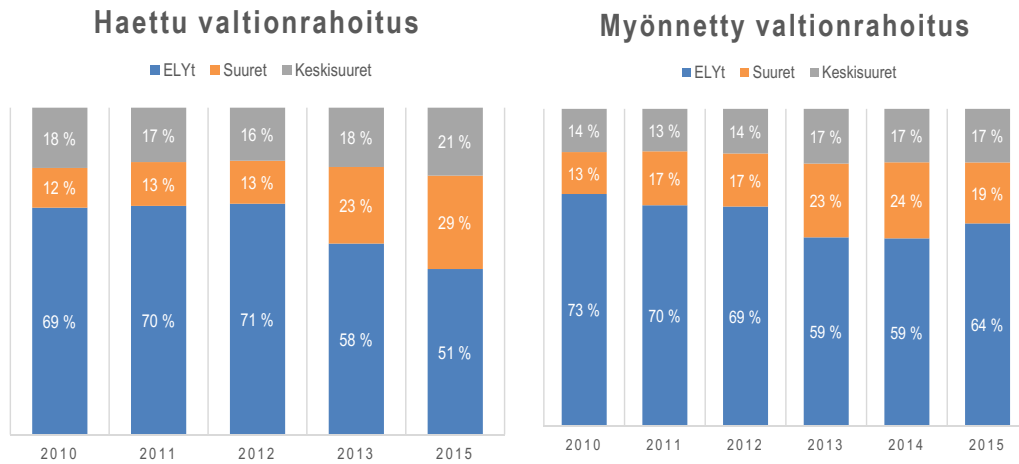
Kuva 3. Joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten valtionrahoituksen lähteet.

Kuvassa 4 on tarkasteltu haetun ja myönnetyn määrärahan kehittymistä vuosina 2010–2015. Joukkoliikenteen valtionrahoituksen tarve (haettu määräraha) on vuodesta 2010 kasvanut noin 30 prosenttia. Myönnetty (vuodelle 2015 budjetoitu) määräraha on pienentynyt noin 5–10 prosenttia.



Kuva 4. Joukkoliikenteen valtionrahoitus vuosina 2010–2015. (ELYjen määrärahakyselyt ja kiintiöpäätökset sekä kaupunkien valtionavustushakemukset ja -päätökset 2010–2015.)

Vuosien 2010–2012 aikana alueet ovat hakeneet ja saaneet valtionrahoitusta samassa suhteessa. Vuodesta 2013 alkaen näyttäisi siltä, että etenkin suuret kaupungit olisivat saaneet suhteessa enemmän valtionrahoitusta ja ELYt vähemmän. Valtionrahoituksen suhteelliset määrät ovat kuitenkin todellisuudessa säilyneet ennallaan. Suurten kaupunkien lipputuen rahoitus siirrettiin vuonna 2013 ELY-keskuksilta kaupungeille, mikä näkyy kuvassa 5. Lisäksi toimivalta-alueiden muutokset ovat vaikuttaneet rahanjakoon. Määrärahan tarve on kasvanut keskisuurissa kaupungeissa vuonna 2014. Edellisvuoteen verrattuna vuoden 2015 budjetissa määrärahaa on päätetty pienentää suurilta kaupungeilta noin 3 miljoonaa euroa ja keskisuurilta kaupungeilta noin kaksi miljoonaa.

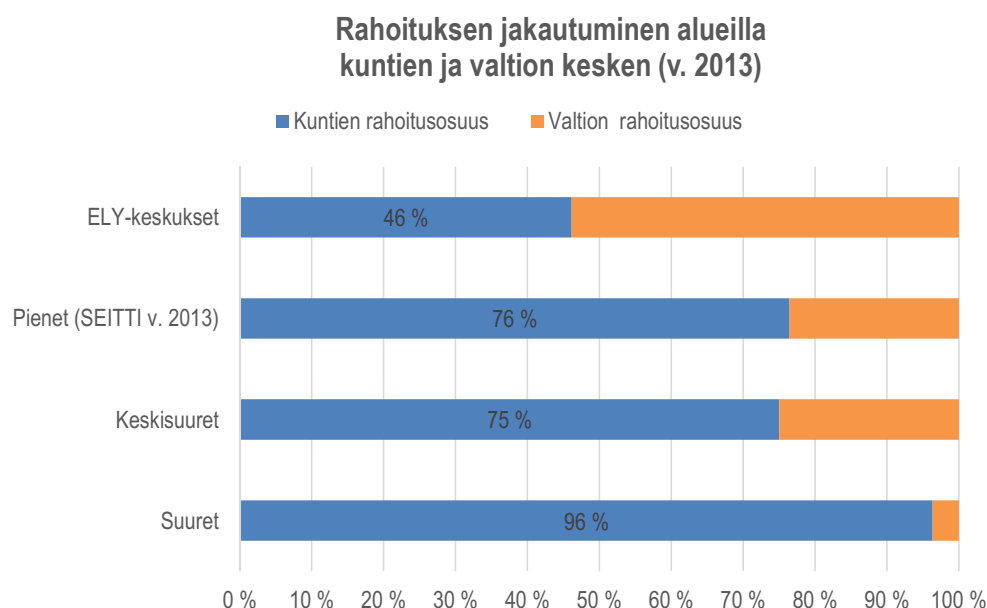


Kuva 5. Alueryhmien hakemien ja niille myönnettyjen valtionapujen 2010–2015 suhteelliset osuudet (ELYjen määrärahakyselyt ja määrärahakiintiö-päätökset sekä kaupunkien valtionavustushakemukset ja -päätökset 2010–2015).

Vuonna 2014 joukkoliikenteen valtionrahoitus oli keskimäärin noin 10 €/asukas ja se vaihteli aluetyypeittäin seuraavasti:

- suurissa kaupungeissa 6,18 €/asukas
- keskisuurissa kaupungeissa 8,20 €/asukas
- ELY-keskuksissa 13,77 €/asukas (ELYjen rahoittamat pienet toimivaltaiset kaupungit 5,7 €/asukas ja muu ELYn toimivalta-alue 16,1 €/asukas).

Vuonna 2013 suuret, keskisuuret ja pienet kaupungit sekä ELY-keskukset saivat joukkoliikenteen valtionapua yhteensä 51,7 miljoonaa euroa. Kunnat rahoittivat samaan aikaan kaikille avointa joukkoliikennettä 474 miljoonalla eurolla. Kuvassa 6 on tarkasteltu valtion ja kuntien rahoitusosuuksia suurissa, keskisuurissa ja pienissä kaupungeissa sekä ELY-alueilla. Tarkastelu perustuu vuoden 2013 Seitti-tietoihin, joissa on mukana kaikki kuntien ilmoittamat joukkoliikennekustannukset (myös ei-valtionapukelpoiset), sekä vuoden 2013 valtionapupäätöksiin. Suuret kaupungit saivat suhteellisesti vähiten valtionapua joukkoliikenteeseensä, noin 3 prosenttia koko rahoituksesta.



Kuva 6. *Kuntien ja valtion osuudet joukkoliikenteen rahoituksesta vuonna 2013. ELY-keskusten alueella on huomioitu ELYn toimivalta-alueen peruskuntien rahoitus kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen. (Valtionosuudet: vuoden 2013 määrärahakyselyt ja -päätökset, valtionavustushakemukset- ja päätökset. Kuntien osuudet: Vallu, Seitti-tiedot vuodelta 2013.)*

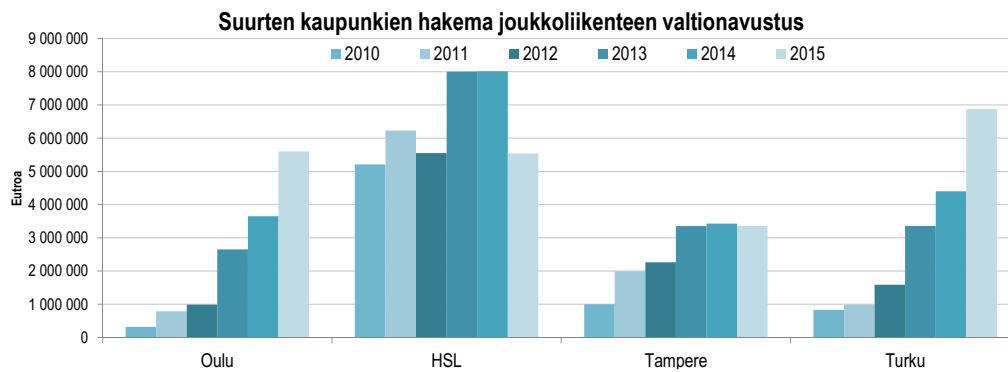
3.3 Alueiden rahoittaminen

3.3.1 Suuret kaupungit

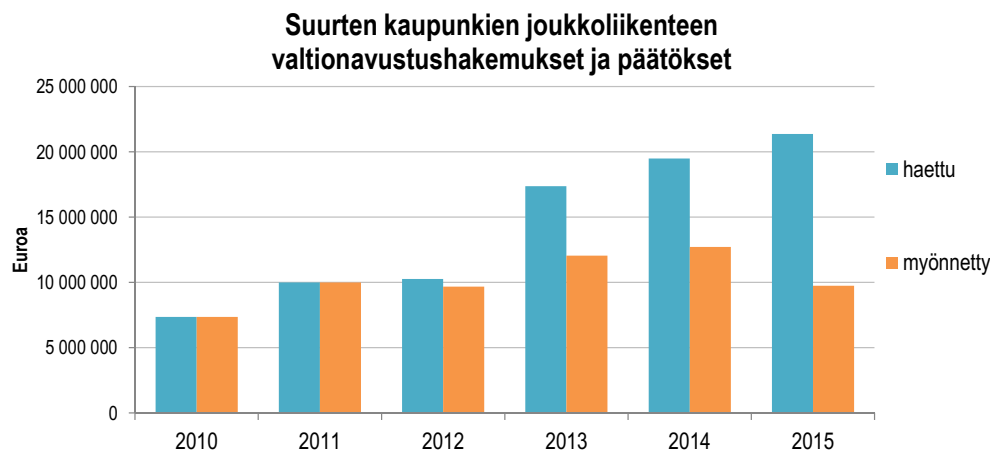
Suurten kaupunkien (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun toimivalta-alueet) vuosina 2010–2014 hakemaa ja niille myönnettyä joukkoliikenteen valtionrahoitusta on tarkasteltu valtionavustusten hakemus- ja päätösaineiston pohjalta.

Suuret kaupungit saivat vuonna 2014 joukkoliikenteen valtionapua 12,75 miljoonaa euroa. Vuodelle 2015 on budjetoitu 9,75 miljoonaa euroa eli noin 25 % edellisvuotta vähemmän. Vähennystä ei ole julkisesti perusteltu, mutta sitä voidaan mahdollisesti perustella sillä, että joukkoliikenteen järjestäminen kaupungeissa ei ole valtion tehtävä ja suuret kaupungit järjestävät joka tapauksessa (valtionavustuksesta riippumatta) hyvätasoista joukkoliikennettä asukkailleen.

Haetun avustuksen määrä kasvoi vuonna 2013 selvästi kaikissa kaupungeissa, Oulussa ja Turussa myös vielä vuosina 2014 ja 2015 (kuva 7). Tarkastelujakson alkuvuosina haetun avustuksen määrä vastasi myönnettyä, mutta viime vuosina hakemukset ovat olleet valtionavustuskelpoisia määrärahaosuuksia suurempia (kuva 8). Todennäköisesti tämä johtuu siitä, että alkuvuosina kaupungit ovat mahdollisesti saaneet jaettavissa olevan rahamäärän (euroa/asukas) etukäteen tiedoksi.

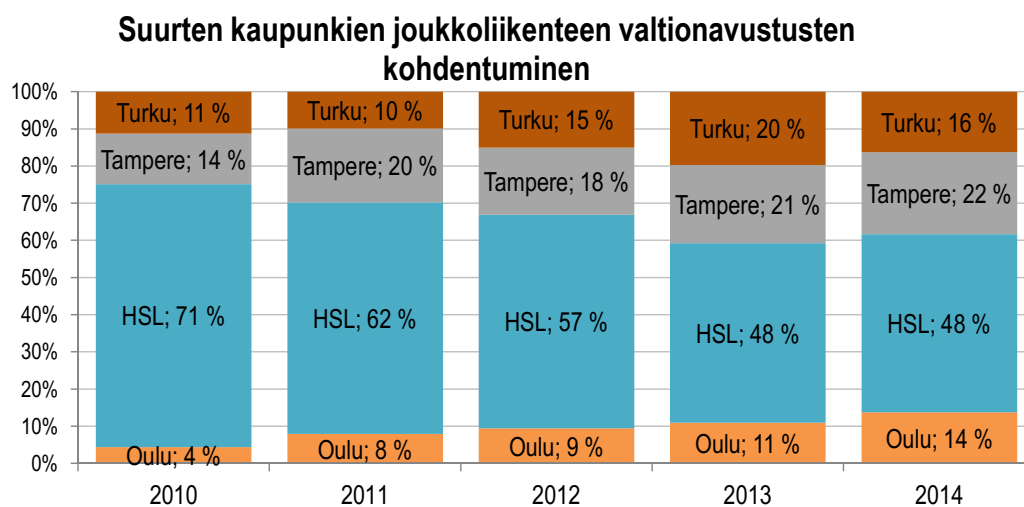


Kuva 7. Suurten kaupunkien hakema joukkoliikenteen valtionavustus 2010–2015 (Liikenneviraston toimittamat valtionavustushakemukset).



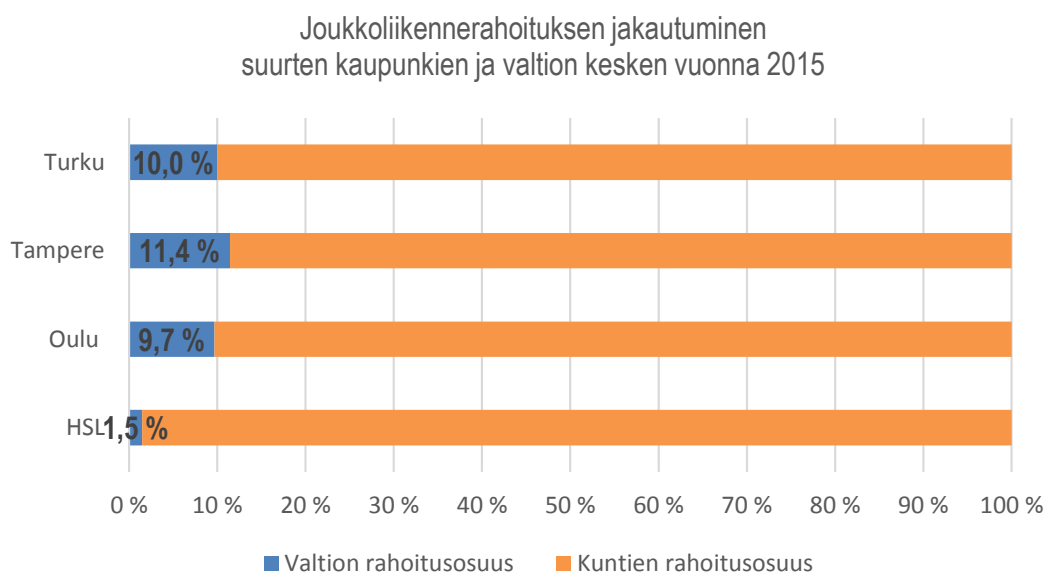
Kuva 8. Suuren kaupunkien hakema ja niille myönnetty joukkoliikenteen valtionavustus 2010–2015 (Valtionavustushakemukset ja Liikenneviraston valtionavustuspäätökset).

Suurten kaupunkien välisenä valtionavun jakoperusteena on toiminut pääasiassa asukasmäärä. Lisäksi osa rahoituksesta on jaettu Tampereen, Turun ja Oulun seuduille aiemman seutulipputuen mukaisesti. Valtionavustusten jakautuminen vuosien 2010–2015 aikana suurten kaupunkien kesken on esitetty kuvassa 9. Siitä nähdään, että HSL-alueelle kohdistunut valtionapu on suhteessa pienentynyt vuosien aikana, kun taas muiden kaupunkien osuudet ovat vastaavasti kasvaneet. Syynä tähän on ollut Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkien toimivalta-alueiden kasvu (väestömäärän kasvu).



Kuva 9. Valtionavun kohdentuminen suurille kaupungeille vuosina 2010–2015 (Liikenneviraston valtionavustuspäätökset 2010–2015).

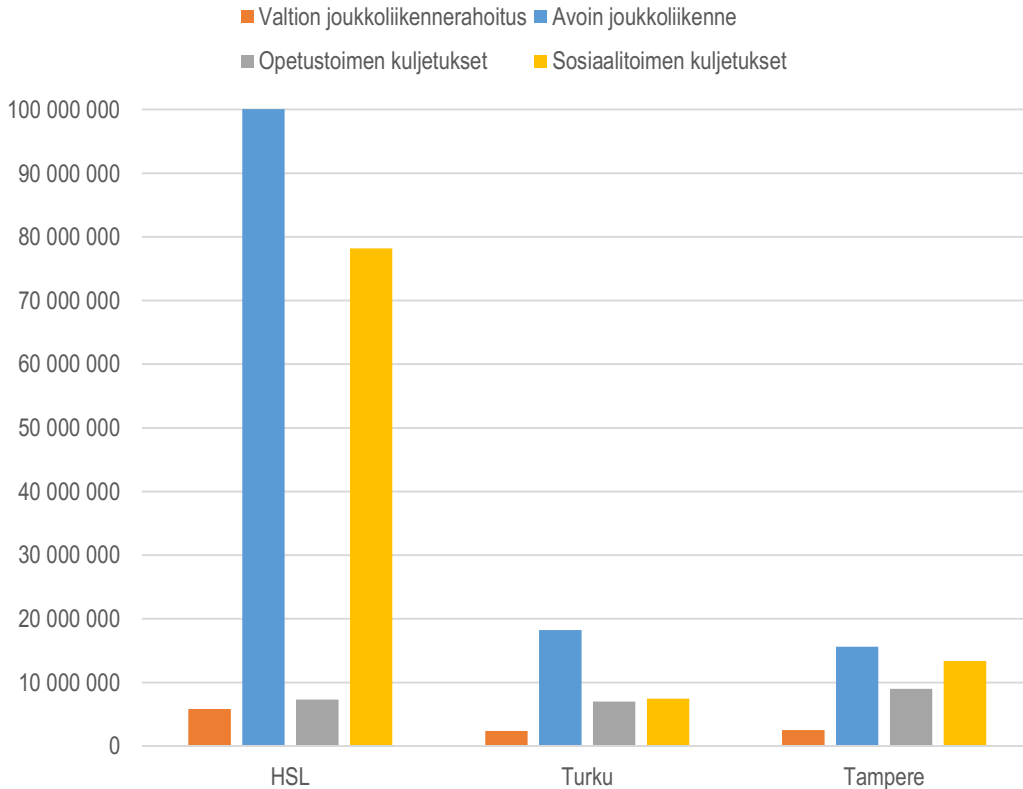
Vuonna 2015 suuret kaupunkiseudut rahoittivat kaikille avointa valtionapukelpoista joukkoliikennettä (valtionapuhakemusten mukaan) yhteensä 357,5 miljoonalla eurolla. Valtionavun kokonaismäärä on 9,75 miljoonaa euroa. Kuntien osuus rahoituksesta oli keskimäärin 97 % ja valtion 3 %. Lisäksi kunnilla on muita kuin valtionapuhakemuksissa esitettyjä joukkoliikennemenoja.



Kuva 10. Valtionapukelpoisen avoimen joukkoliikenteen rahoituksen jakautuminen suurten kaupunkien ja valtion kesken vuonna 2015 (Liikenneviraston toimittamat valtionapuhakemukset ja -päätökset).

Avointa joukkoliikennettä rahoitetaan suurissa kaupungeissa selvästi enemmän kuin sosiaalitoimen ja opetustoimen kuljetuksia. Kuva 11. on tarkasteltu joukkoliikennerahoituksen rinnalla kuntien henkilökuljetusten rahoitusta vuonna 2013. Tarkastelu perustuu kuntien Seitti-tiedonkeruun yhteydessä toimittamiin tietoihin, joista puuttuvat HSL:n alueelta Kirkkonummen rahoitus ja Oulun seudulta Oulun kaupungin osuus. Tämän vuoksi Oulun seutu ei ole mukana vertailussa.

Suurten kaupunkien joukkoliikenteen ja kuljetusten rahoitus vuonna 2013

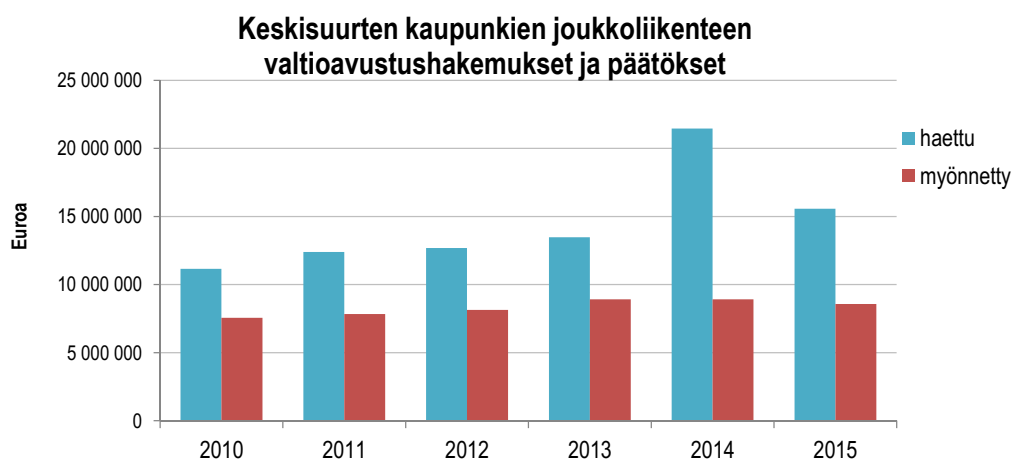


Kuva 11. HSL:n, Turun ja Tampereen rahoitus henkilökuljetuksiin ja joukkoliikenteeseen sekä joukkoliikenteen valtionrahoitus vuonna 2013. Opetustoimen kuljetukset ja sosiaalitoimen kuljetukset sisältävät valtionosuuden (n. 30 % ja 34 %). (Vallu, vuoden 2013 Seitti-tiedot.) Opetustoimen kuljetuksissa ovat mukana myös opetustoimen hankkimat matkaliput.

3.3.2 Keskisuuret kaupungit

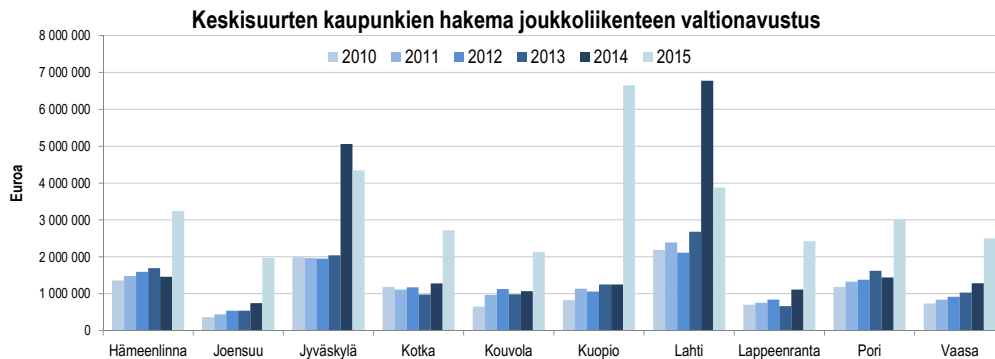
Keskisuurten kaupunkien valtionapu on jaettu harkinnanvaraisesti hakemuserustelut ja voimassa olevat aiesopimukset huomioon ottaen. Vuonna 2015 valtion rahoitus on yhteensä 8,6 miljoonaa euroa. Seuraava tarkastelu perustuu valtionavustusten hakemus- ja päätösaineistoon vuosilta 2010–2015. Otoksessa ovat mukana kaikki keskisuurten kaupunkien joukkoliikennetukea vuonna 2015 saaneet kaupunkiseudut ja kaupungit: Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden ja Porin kaupunkiseudut sekä Kotkan, Kouvolan, Lappeenrannan ja Vaasan kaupungit.

Vuoteen 2013 asti valtionavustusten haetun määrän vuosikasvu oli keskimäärin 7 %. Vuonna 2014 haettu määrä kasvoi 60 % pääosin joukkoliikenteen järjestämistavan muuttumisen myötä, jolloin kaupungit ottivat suuremman vastuun liikenteiden järjestämisestä. Vuonna 2015 haettujen avustusten määrä palautui aiemman kehitystrendin mukaiseksi. Valtionavustus oli vuosina 2010–2013 keskimäärin 65 %, vuonna 2014 noin 42 % ja vuonna 2015 noin 55 % haetusta valtionavusta (kuva 12.).



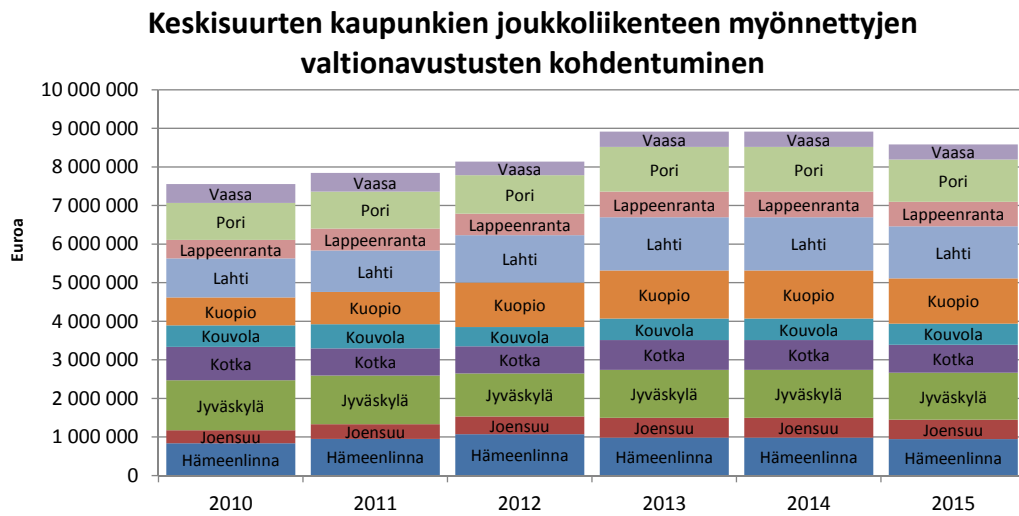
Kuva 12. Keskisuurten kaupunkien hakemat ja niille myönnetty valtionavut vuosina 2010–2015 (Liikenneviraston toimittamat valtionavustushakemukset ja -päätökset).

Valtionavustusten tarve kasvaa kaikissa kaupungeissa mm. kustannustason nousun vuoksi. Vuoden 2014 haetun avustuksen määrän kasvu johtuu lisäksi erityisesti Jyväskylän ja Lahden hakemuksista: Jyväskylässä avustustarpeen kasvu (+3,0 M€) johtui PSA-liikenteen kasvusta ja Lahdessa (+4,1 M€) lisäksi myös matkakeskushankkeen (3,0 M€) avustushakemuksesta (kuva 13).



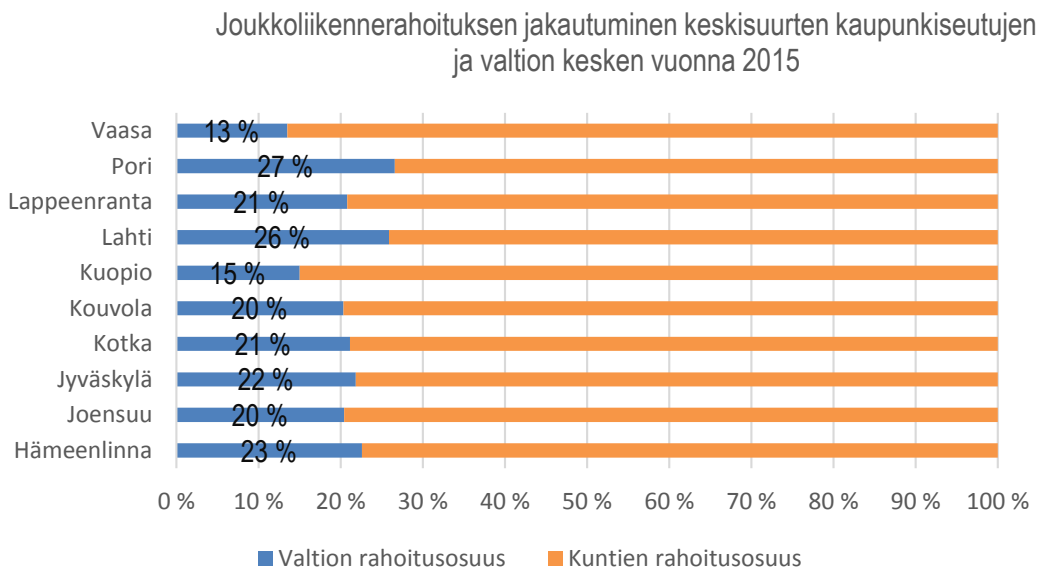
Kuva 13. Keskisuurten kaupunkien hakema valtionapu vuosina 2010–2015 (Liikenneviraston toimittamat valtionavustushakemukset).

Kuvassa 14 on esitetty keskisuurten kaupunkien osuudet niille myönnetystä (ELYt vuosina 2010–2012 ja Liikennevirasto 2013–2015) joukkoliikenteen valtionrahoituksesta. Valtionavustuksen kokonaismäärä sekä määrärahatarve ovat tarkastelujaksolla hieman kasvaneet. Alueiden välisessä rahanjaossa on tapahtunut jonkin verran muutoksia rahoituksen siirryttyä Liikennevirastolle. Kuopion ja Lahden osuudet kokonaispotista ovat hieman kasvaneet ja Vaasan, Kouvolan, Kotkan ja Jyväskylän osuudet pienentyneet.



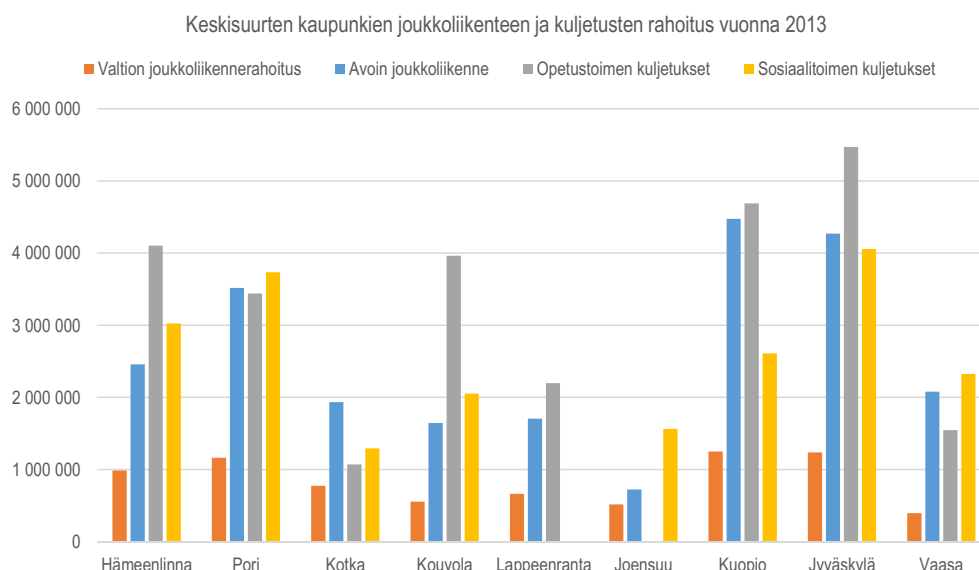
Kuva 14. Valtionavun kohdentuminen keskisuurille kaupungeille (ELY-keskuksen (2010–2012) ja Liikenneviraston (2013–2015) valtionavustuspäätökset).

Keskisuurissa kaupungeissa valtion rahoituksen osuus on vuonna 2015 keskimäärin 21 % joukkoliikenteen kokonaissubventiosta. Korkein valtionrahoituksen osuus oli Porissa (27 %) ja Lahdessa (26 %) ja pienin Vaasassa (13 %) ja Kuopiossa (15 %) (kuva 15).



Kuva 15. Rahoituksen jakautuminen keskisuurten kaupunkien ja valtion kesken vuonna 2015 (Valtionavustushakemukset ja Liikenneviraston valtionavustuspäätökset).

Keskisuurissa kaupungeissa opetustoimen kuljetukset ovat suurin rahoituserä. Merkittävä osa opetustoimen rahoituksesta kohdistuu kuitenkin koululaisten matkalippuihin. Sosiaalitoimen kuljetuskustannukset ovat tyypillisesti samaa suuruusluokkaa kuin avoimen joukkoliikenteen rahoitus (kuva 16).

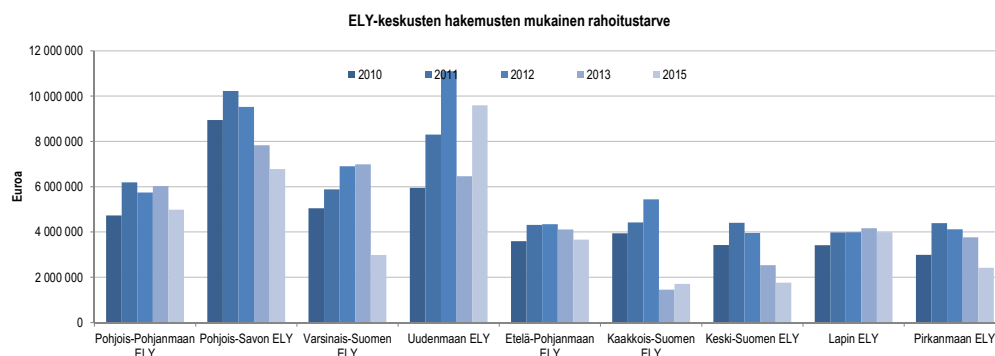


Kuva 16. Keskisuurten kaupunkiseutujen kuntien rahoitus henkilökuljetuksiin sekä joukkoliikenteen valtionrahoitus vuonna 2013. Opetustoimen kuljetukset ja sosiaalitoimen kuljetukset sisältävät valtionosuuden (n. 30 % ja 34 %). (Vallu, Seitti-tiedot 2013.)

3.3.3 ELY-keskukset

ELY-keskusten tarkastelu perustuu Liikenneviraston valmistelemiin ja liikenne- ja viestintäministeriön vuosille 2010–2015 vahvistamiin ELY-keskusten joukkoliikenteen määrärahaikiintiöihin sekä ELY-keskusten arvioihin vuosien 2010–2015 määräraha-tarpeista.

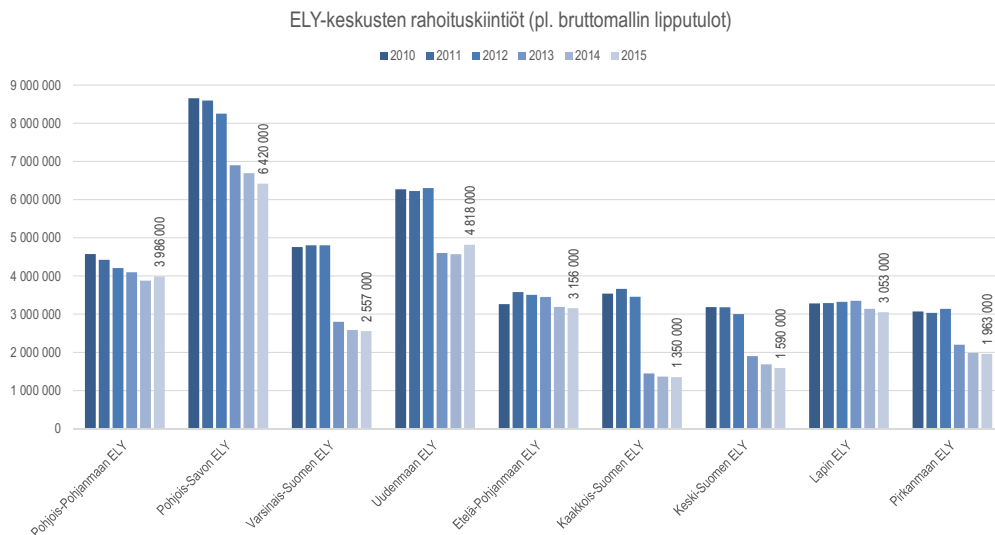
ELY-keskusten arvioima vuosittainen rahoitustarve on pääsääntöisesti vähentynyt vuosien 2010–2015 aikana (kuva 17). Tätä selittää ELY-keskusten hankkiman liikenteen määrän vähentyminen ja kuntien rahoitusvastuun kasvu yhteistyössä järjestetyssä liikenteessä. Tarkastellulla aikavälillä on myös tapahtunut ELY-keskusten vastuuta vähentäviä muutoksia toimivaltaisissa viranomaisalueissa. Lisäksi seutulipputukia on siirretty suurille kaupungeille.



Kuva 17. ELY-keskusten arvio määrärahatarpeesta vuosina 2010–2015 (Liikenneviraston toimittamat ELY-keskusten määrärahakyselyt).

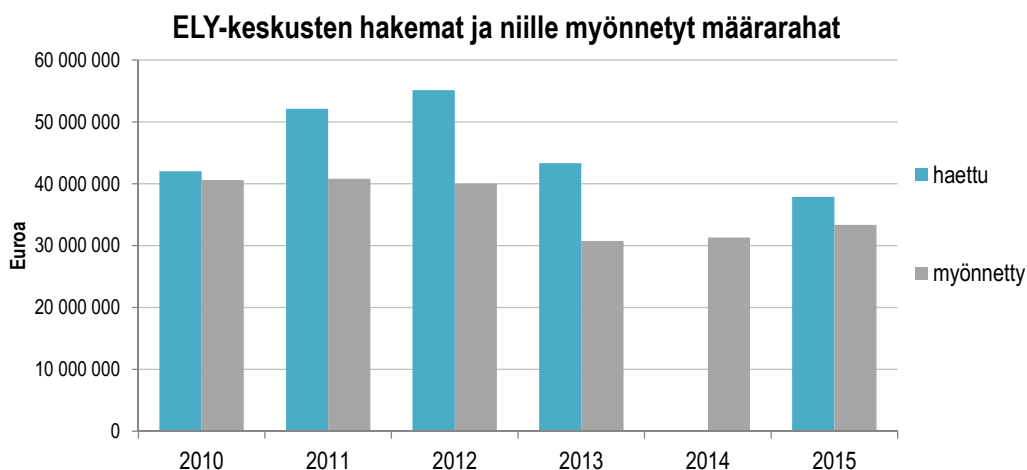
Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskukset ovat vuodesta 2014 alkaen järjestäneet liikennettä bruttomallilla. ELY-keskusten määrärahakiintiöissä on huomioitu bruttomallilla järjestettävän liikenteen tulokertymä. Vuonna 2014 bruttomallilla järjestetyn liikenteen tulojen osuudeksi arvioitiin Uudenmaan ELYssä 526 000 euroa ja Kaakkois-Suomen ELYssä 1 700 000 euroa. Vuonna 2015 bruttomallilla järjestetyn liikenteen tulojen osuudeksi on arvioitu Uudenmaan ELYssä 700 000 euroa ja Kaakkois-Suomen ELYssä 2 800 000 euroa. Bruttomallin tulokertymä on vähennetty seuraavissa tarkasteluissa Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskuksille myönnettyistä määrärahakiintiöistä (kuva 18).

ELY-keskuksille myönnetty määrärahakiintiö on pienentynyt vuosien 2010–2015 aikana. Määrärahakiintiön pienentymisessä on selkeitä alueellisia eroja, jotka korostuvat vuodesta 2013 alkaen. Määrärahakiintiö on pienentynyt maltillisemmin Lapin, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksilla. Määrärahakiintiöt ovat sen sijaan pienentyneet voimakkaammin Pohjois-Savon, Varsinais-Suomen, Uudenmaan, Kaakkois-Suomen ja Pirkanmaan ELY-keskuksilla (Kuva 18.).



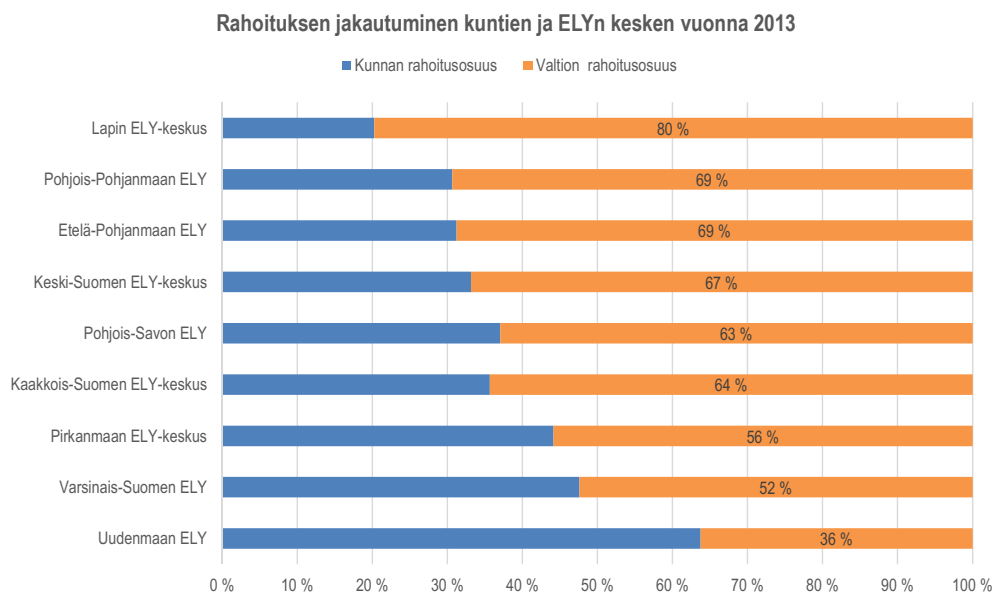
Kuva 18. ELY-keskuksille myönnetty määrärahakiintiöt 2010–2014. Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELYjen kiintiöstä on vähennetty bruttomallin tulokertymäarvot. (Liikenneviraston toimittamat määrärahakiintiöpäätökset.)

ELY-keskuksille myönnetty määrärahakiintiöt ovat jääneet ELY-keskusten arvioimasta määrärahatarpeesta jokaisena tarkasteluvuonna, etenkin vuosina 2011–2013. Vuonna 2014 ei ollut erillistä hakumenettelyä (kuva 19).



Kuva 19. ELY-keskusten hakema ja niille myönnetty määräraha 2010–2015 (Liikenneviraston toimittamat ELYjen määrärahakyselyt ja määräraha-kiintiöpäätökset).

Kunnat rahoittavat joukkoliikennettä merkittävästi ELY-keskusten toimivalta-alueilla, erityisesti Uudenmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskusten alueilla (kuva 20). Valtionosuus on ollut keskimäärin 60 %.

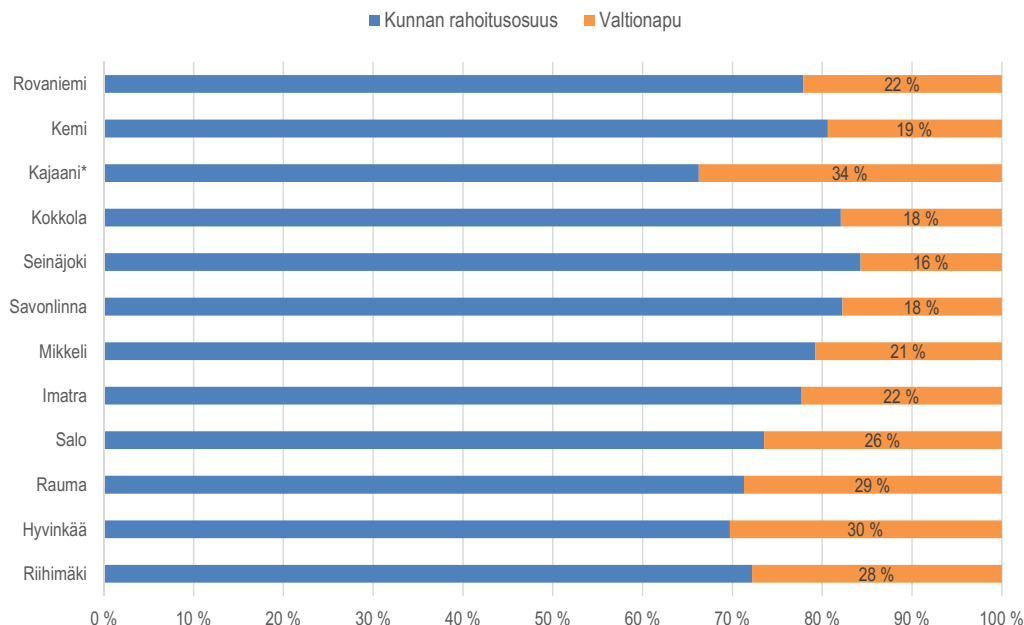


Kuva 20. Kuntien ja valtion rahoitusosuuden ELY-keskusten toimivalta-alueilla (Liikenneviraston toimittamat määrärahakiintiöpäätökset 2013 ja Vallusta vuoden 2013 Seitti-tiedot). Seitti-tiedoissa on puutteita.

3.3.4 Pienet toimivaltakaupungit ELYn toimivalta-alueilla

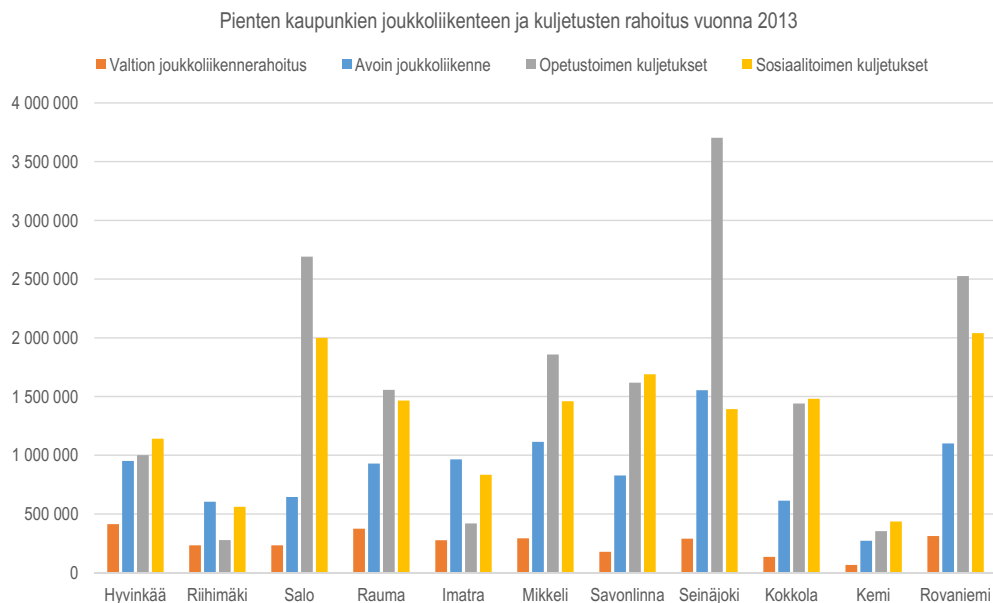
ELY-keskukset ovat myöntäneet harkinnanvaraisesti pienten joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten joukkoliikenteen valtionavun. Valtionavun kokonaismäärä vuonna 2013 oli Vallu-rekisterin (valtionavullisen liikenteen raportit) mukaan 2,95 miljoonaa euroa ja se jakautui varsin epätasaisesti kaupunkiseutujen välille ELY-alueesta riippuen. Pienten kaupunkiseutujen oma rahoitus joukkoliikenteeseen oli Seitti-tietojen mukaan kokonaisuutena 9,9 miljoonaa euroa, joten valtionavustuksen osuus rahoituksesta oli keskimäärin noin 23 % (kuva 21).

Rahoituksen jakautuminen pienten kaupunkien ja valtion kesken v. 2013



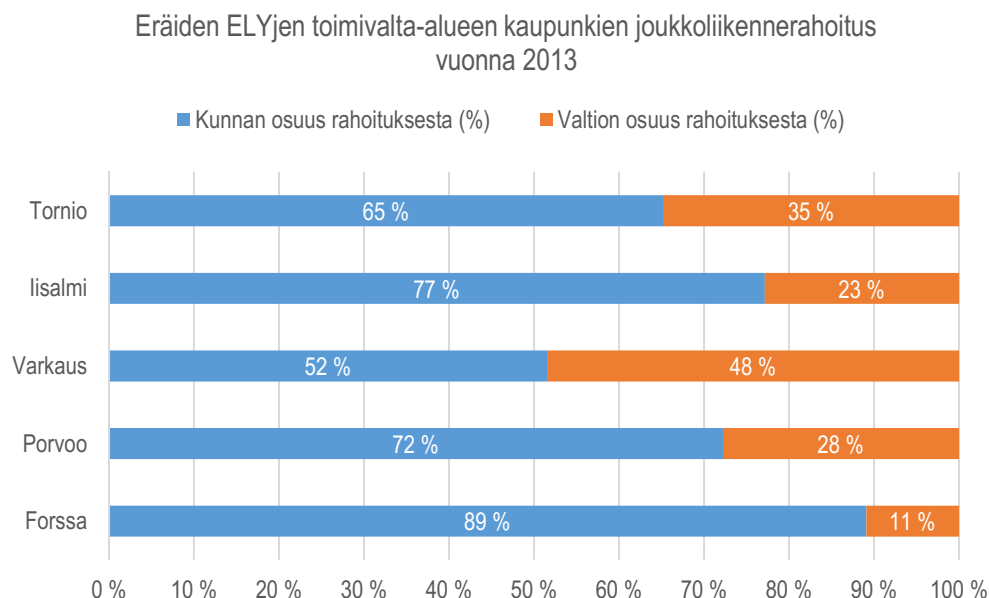
Kuva 21. Kuntien ja valtion osuudet pienten toimivaltaisten kaupunkien joukkoliikenteen rahoituksesta vuonna 2013 (Valtionapu: Vallun vuoden 2013 raportit valtionavullisen liikenteen rahoituksesta. Kuntien rahoitusosuudet: Vallun Seitti-tiedot 2013 (koko rahoitus), *Kajaanista kuntien rahoittamat kuljetukset 2013).

Pienillä kaupunkiseuduilla opetustoimen ja sosiaalitoimen kuljetukset muodostavat huomattavasti joukkoliikenteen rahoitusta suuremman kustannuserän (kuva 22).



Kuva 22. Pienten kaupunkiseutujen kuntien rahoitus henkilökuljetuksiin sekä joukkoliikenteen valtionrahoitus vuonna 2013. Opetustoimen kuljetukset ja sosiaalitoimen kuljetukset sisältävät valtionosuuden (n. 30 % ja 34 %). (Vallu, Seitti-tiedot 2013.)

Vertailutiedoksi tarkasteltiin muutaman ELY-keskuksen toimivalta-alueeseen kuuluvan pienen kaupunkiseudun joukkoliikennesubvention jakautumista kunnan ja valtion kesken. Vertailutieto on kerätty valtion rahoituksen osalta valtionavullisesta palvelu- ja paikallisliikenteestä ja lippujen myynnistä vuodelta 2013 (VALLU) ja kuntien osalta vuoden 2013 Seitti-tiedoista. Kuvasta 23 huomataan, että tarkasteltujen kaupunkien välillä valtionavun vaihtelu on suurta, mutta valtion osuus kokonaissubventiosta on keskimäärin samaa luokkaa kuin pienillä toimivaltaisilla kaupunkiseuduilla (28 %).



Kuva 23. Eräiden ELYjen toimivalta-alueen kaupunkien joukkoliikennesrahoitus vuonna 2013 (Kunnan joukkoliikennesrahoitus: Vallu, Seitti-tiedot 2013. Valtion osuus: Vallu, vuoden 2013 raportit valtionavullisesta palvelu- ja paikallisliikenteestä ja lippujen myynnistä).

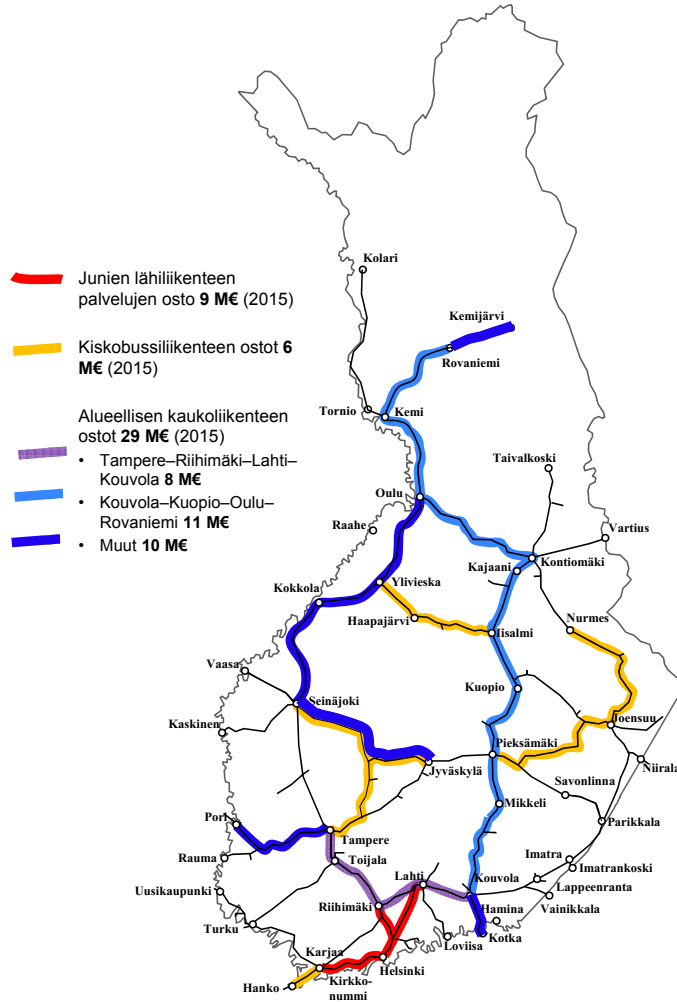
3.3.5 Raideliikenteen rahoituksen alueellinen kohdentuminen

Edellä käsitelty valtionrahoitus suurten kaupunkien, keskisuurten kaupunkien ja ELY-keskusten joukkoliikenteelle ei sisällä valtion junaliikenneostoja eikä raideliikenteen investointeja ja tukia. Junaliikenteen ostot perustuvat liikenne- ja viestintäministeriön ja VR-yhtymä Oy:n välisiin ostoliikennesopimuksiin, jotka ovat voimassa vuoden 2015 loppuun ja jotka uusitaan kattamaan vuodet 2016–2019. VR:n yksinoikeus kaukoliikenteessä jatkuu vuoden 2024 loppuun.

Ostoliikenteen rahoitus kohdentuu seudullisen lähiliikenteen ostoihin (vuonna 2015 9,1 M€) sekä alueellisen kaukoliikenteen ostoihin (34,2 M€ vuonna 2015). Tuen alueellista kohdentumisesta on viimeksi julkaistu arvioita rautatieliikenteen kilpailun avaamista tarkastelevissa selvityksissä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2010, Anttila ja Eklund 2010). Junaliikenteen ostojen valtionrahoitus ulottuu kaikkialle maahan, mutta suurimmat alueelliset hyödyt ovat HSL:n sekä Uudenmaan, Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan ELYjen alueilla (kuva 24.):

- Junien lähiliikenteen palveluiden ostot (9 M€) palvelevat HSL:n sisäistä liikennettä sekä Hyvinkään ja Riihimäen kaupunkien ja Lahden seudun yhteyksiä Helsinkiin.
- Kiskobussiliikenteen ostot (6 M€) palvelevat alueellista liikennettä Pohjois-Savon, Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Uudenmaan ELY-keskusten alueella sekä Tampereen kaupunkiseudulla.

- Alueellisen kaukoliikenteen ostot palvelevat alueellista kaukoliikennettä Pohjois-Savon, Pohjois-Pohjanmaan, Lapin, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Varsinais-Suomen ELY-keskusten alueella sekä Tampereen kaupunkiseudulla.

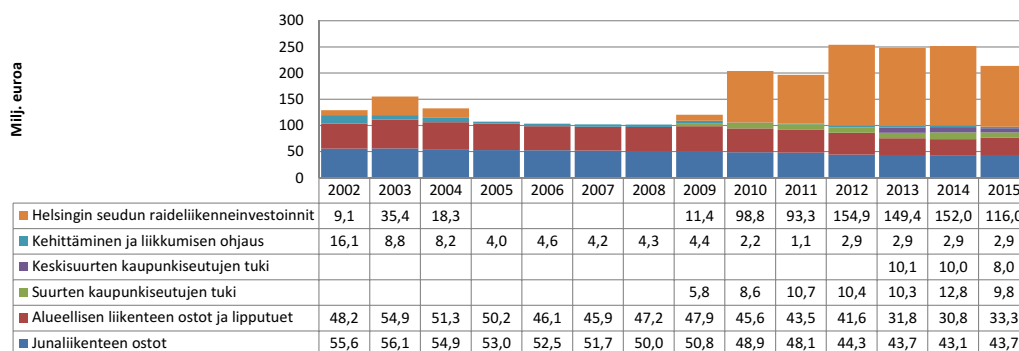


Kuva 24. Arvio valtion junaliikenteen ostoihin käyttämän rahoituksen alueellisesta kohdentumisesta (Anttila ja Eklund 2010, Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR 2011a ja 2011b sekä Valtiovarainministeriö 2015).

Liikennepoliittinen linjaus on, että valtio on valmis osallistumaan suurten kaupunkien raideliikennehankkeisiin (liikenne- ja viestintäministeriö 2012). Tähän mennessä valtio on rahoittanut raidehankkeiden suunnittelua Helsingin, Tampereen ja Turun seuduilla. Toteutuneita ja rakenteilla olevia raideinvestointeja on toistaiseksi ollut vain Helsingin seudulla. Kuvassa 25 esitetään joukkoliikenteen määrärahojen kehitys raideinvestoinnit mukaan lukien. Vuosina 2002–2004 investoitiin Tikkurila–Kerava-lisäraiteeseen. Vuodesta 2009 lähtien valtionrahoitus on kohdistunut Länsimetroon, Kehärataan ja Pysäkkiradan suunnitteluun.

Valtion investointirahat ovat luonnollisesti eduksi Helsingin seudulle. Helsingin seudun kuntien ei tarvitse maksaa niitä takaisin infrakorvauksina, pienet ratamaksut poisluettuna. Kuntien osuus raideinvestoinneista sen sijaan heijastuu joukkoliikenteen käyttötalouteen, koska ne nostavat HSL:n kunnille maksamia infrakorvauksia. Infrakorvausten nousu puolestaan johtaa tarpeeseen lisätä kuntaosuuksia tai nostaa lipun hintaa.

Joukkoliikenteen määrärahat valtion talousarvioissa kiinteään hintaan (vuoden 2014 hintataso)

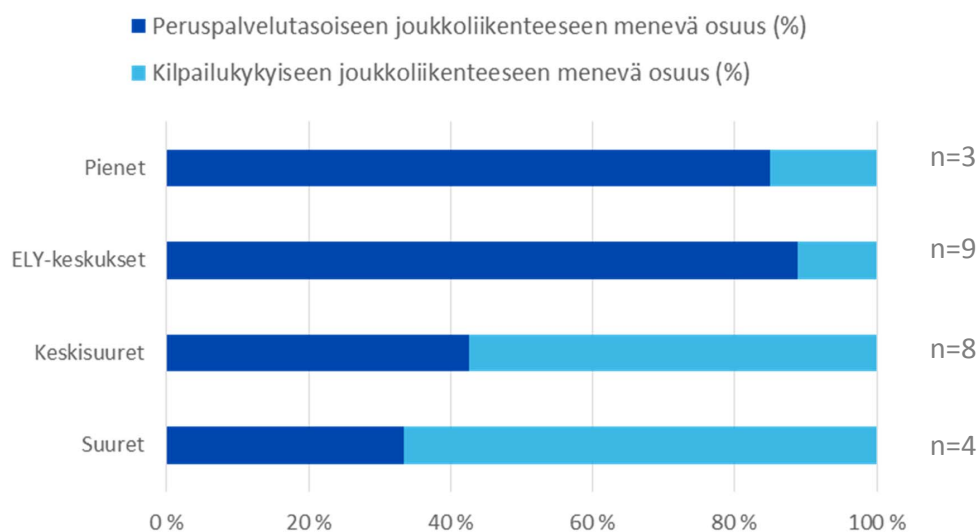


Kuva 25. Joukkoliikenteen määrärahat valtion talousarviossa 2002–2015 mukaan lukien valtion investoinnit ja tuet Helsingin seudun raideliikenteeseen (Valtiovarainministeriö 2015).

3.4 Valtion joukkoliikennerahoituksen käyttö

3.4.1 Joukkoliikenteen peruspalvelutason turvaaminen

Joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia pyydettiin tässä työssä arvioimaan alueensa joukkoliikenteen valtionrahoituksen käytön jakautumista peruspalvelutasoiseen joukkoliikenteeseen ja kilpailukykyiseen/houkuttelevaan joukkoliikenteeseen. Arvioiden perusteella pienet kaupungit ja ELY-keskukset kohdistavat rahoituksestaan suurimman osan peruspalvelutasoiseen liikenteeseen. Suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla suurempi osa rahoituksesta käytetään kilpailukykyiseen joukkoliikenteeseen, vaikka rahoitusta kohdentuu merkittävästi myös alueiden peruspalvelutasoksi kokemaan liikenteeseen (kuva 26).



Kuva 26. Valtionavun kohdentuminen peruspalvelutasoiseen ja kilpailukykyiseen joukkoliikenteeseen (Tässä työssä toimivaltaisilta viranomaisilta saadut vastaukset).

Eri alueilla joukkoliikenteen peruspalvelutaso tulkitaan eri tavoin. Kyselyn tulos kuvaa tarpeiden moninaisuutta. Tulos on osittain ristiriitainen rahanjaon taustalla olevien tavoitteiden kanssa. Tavoitteena on peruspalvelutason turvaaminen ELY-keskusten alueella ja kysynnän ylläpitäminen sekä lisääminen keskisuurilla ja suurilla kaupunkiseuduilla.

Tässä työssä tehdyn kyselyn mukaan **suuret kaupungit** käyttävät joukkoliikenteen valtionrahoituksesta noin 30 prosenttia peruspalvelutasoiseen joukkoliikenteeseen. Peruspalvelutasoiseksi katsotun joukkoliikenteen rahoitus kohdentuu perustarjonnan rahoitukseen, kuntien sisäiseen liikenteeseen, seutulipputukeen sekä yksittäisten alueiden tarjonnan parantamiseen tarjoamalla esimerkiksi monipuolisempia työssäkäyntiyhteyksiä. Esimerkiksi HSL-alueella Kirkkonummen ja Sipoon syysliikenteen huomattava parantuminen vuoden 2014 alusta lähtien tulkitaan alueella peruspalvelutason turvaamiseksi. Oulun seudulla puolestaan esimerkiksi keskiasteen opiskelijoiden koulumatkoja palveleva joukkoliikenne (tai yhteyksien puuttuminen) katsotaan kriittiseksi peruspalvelutasoksi. Toimivalta-alueiden laajentuminen on kasvattanut maaseutumaisten alueiden määrää suurilla kaupunkiseuduilla ja myös tarvetta järjestää peruspalvelutasoista liikennettä.

Suurissa kaupungeissa nähtiin kilpailukykyisen joukkoliikenteen rahoitustarpeen kasvavan nopeammin kuin peruspalvelutasoisen.

Keskisuurissa kaupungeissa joukkoliikenteen valtionrahoituksesta reilut 40 prosenttia kohdennetaan peruspalvelutasoiseen joukkoliikenteeseen. Keskisuuret kaupungit mieltävät peruspalvelutasoiseksi joukkoliikenteeksi koulu-, työmatka- ja asiointiliikenteen, palveluliikenteen ja edulliset lipputuotteet. Valtion rahoituksella kaupungit ovat muun muassa parantaneet joukkoliikenteen toimivuutta ja palvelutasotavoitteiden toteutumista, hankkineet arkiliikkumista palvelevia yhteyksiä ja alentaneet lipunhintoja. Tyypillisiä rahoituskohteita ovat kesäajan työmatkayhteydet, opiskelijoiden yhteydet sekä maaseutuliikenne, hiljaisen ajan seutuliikenne ja palveluliikenne.

Keskisuurissa kaupungeissa koettiin peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen rahoitustarpeen kasvavan kilpailukykyisen joukkoliikenteen rahoitustarvetta nopeammin.

Pienissä kaupungeissa yli 80 prosenttia joukkoliikenteen valtionrahoituksesta käytetään peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen rahoittamiseen. Rahoituksella kyetään muun muassa tarjoamaan paikallisliikennettä (työ-, asiointi- ja koulumatkat) ja palveluliikennettä, hankkimaan koulujen loma-aikoina ajettavaa liikennettä sekä turvaamaan edulliset liput sekä haja-asutusalueen yhteydet ainakin keskeisimmiltä kylil-

”Rahoitusta käytetään myös joukkoliikenteen tuote- ja menetelmännovaatioihin, mikä edistää erilaisia kehittämishankkeita, kuten maksu- ja infojärjestelmien sekä ympäristöystävällisen kaluston kehittämistä.”

”Harkinnanvaraisella joukkoliikennetuella pitäisi ensisijaisesti vaikuttaa joukkoliikenteen matkamäärien kehittämiseen.”

”Keskisuurissa kaupungeissa peruspalvelutasoa on se, että keskiasteen opiskelijat ja lukiolaiset pääsevät kouluun.”

”Valtionrahoituksen avulla tulee pitää kaupunkiliikennejärjestelmä elinvoimaisena, jotta kuntalaiset arkiliikkuminen (työ- ja opiskelumatkat) voidaan turvata. Valtionrahoituksella tulee turvata palveluiden pysyvyys.”

tä/alueilta. Pienissä kaupungeissa peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen rahoitustarve kasvaa nopeammin.

”Valtionrahoituksella tulee ensisijaisesti kehittää kaupunkiseutujen työ- ja opiskelumatkaliikennettä ja toissijaisesti turvata maaseudun peruspalvelutasoinen liikenne siltä osin kuin se on kysynnän puolesta järkevää.”

ELYjen määrärahaziintöinnissä valmistelun lähtökohtana on peruspalvelutason yhdenvertainen toteutuminen alueilla.

Määrärahaziintöinnissä muun muassa todetaan, että peruspalvelutasoisella liikenteellä tarkoitetaan kansalaisten ja elinkeinon elämän välttämättömiin liikkumistarpeisiin liittyvää palvelutasoa, joka toteutetaan koko maassa. Peruspalvelutaso määritellään liikennejärjestelmätasolla ja riittää, että se toteutuu yhdellä liikennemuodolla.

ELY-keskuksissa lähes 90 prosenttia joukkoliikenteen valtionrahoituksesta käytetään peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen rahoittamiseen. Peruspalvelutasoiseksi joukkoliikenteeksi katsottiin Liikenneviraston palvelutaso-ohjeen mukaiset peruspalvelutasoksi luokiteltavat työ-, opiskelu- ja koulumatkoja palvelevat yhteydet kuntien välillä, kuntien väliset (ainoat) viikonloppu- ja liityntäyhteydet, kaupunkien paikallisiikenteen avustaminen sekä edulliset lipputuotteet.

Peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen määrittelyssä on eri ELY-keskusten alueilla eroavaisuuksia. Peruspalvelutasoiseksi liikenteeksi nimettiin esimerkiksi palveluliikennekokeilut, matkaketjut juna- ja lentoliikenteeseen, työmatkaliikenne sekä kuntakeskusten väliset runkoyhteydet, joihin on kytketty koulukuljetuksia. Toisaalla taas peruspalvelutasoiseksi joukkoliikenteeksi määritettiin myös kaikki joukkoliikenne palvelutasoltaan keskitasoisesta minimitasoiseen. Seuraavassa on muutamia esimerkkejä siitä, kuinka eri alueilla kuvataan peruspalvelutasoista joukkoliikennettä:

- Varsinais-Suomen ELY-keskus: liikenteet, joiden palvelutaso on keskitasoa, peruspalvelutasoa tai minimitasoa. Pitempien yhteysvälien (>30 km) liikenneyhteydet Turun suuntaan (mm. Loimaa–Turku, Somero–Turku), kaikki Satakunnan yhteydet (mm. Rauma–Pori, Pori–Kankaanpää, Pori–Merikarvia) ja muut yksittäiset, pääosin maaseutumaiset, yhteydet (mm. Uusikaupunki–Laitila, Velkua–Turku). Rauman ja Salon kaupunkitoimivaltaisten viranomaisien kaupunkiliikenteen tuki.
- Lapin ELY-keskus: Kuntakeskusten väliset runkoliikenneyhteydet, joihin on kytketty koulukuljetuksia, matkaketjuja juna- ja lentoliikenteeseen sekä mahdollisuuksien mukaan myös työmatkaliikennettä. Lipputuki Rovaniemelle, Kemijärvelle sekä Kemi-Tornion seutukuntaan (siirtymääjansopimukset, vanhat ostoliikenteet). Palveluliikennekokeilut.
- Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan ja Pohjois-Savon ELY-keskusten alueella pohditaan tyypillisenä peruspalvelutasoon liittyvänä kysymyksenä sitä, järjestetäänkö jostakin vähäisen joukkoliikennekysynnän omaavasta kuntakeskuksesta joukkoliikennevuoropari keskuskaupunkiin vai voiko joukkoliikennetarjonnan kokonaan lopettaa.

Uudenmaan ja Varsinais-Suomen ELYissä nähtiin kilpailukykyisen joukkoliikenteen rahoitustarpeen kasvavan nopeammin kuin peruspalvelutasoisen. Muissa ELY-keskuksissa peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen rahoitustarve kasvaa kilpailukykyistä joukkoliikennettä nopeammin.

3.4.2 Kilpailukykyinen joukkoliikenne

Suurissa kaupungeissa kilpailukykyistä joukkoliikennettä rahoittamalla muun muassa saatiin parannuksia paikallis- ja poikittaisliikenteessä, kyettiin vastaamaan työ- ja opiskeluliikenteen ja vapaa-ajan tarpeisiin, onnistuttiin lisäämään matkustajamääriä sekä kehitettiin maksu- ja informaatiojärjestelmiä.

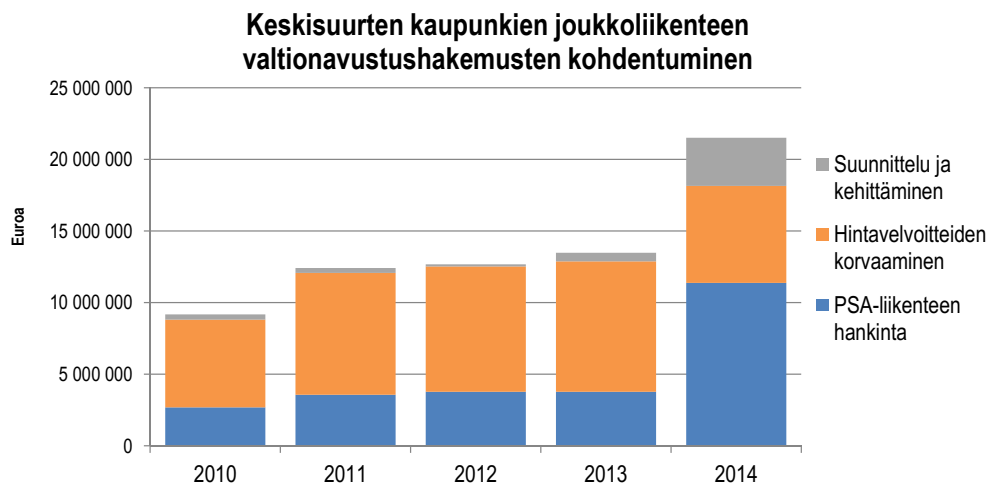
Keskisuurissa kaupungeissa valtionrahoituksen avulla pystyttiin tarjoamaan kaupunkimaista liikennettä ja tiheää vuorotarjontaa, hankkimaan ruuhka-aikoihin lisävuoroja, tarjoamaan ilta- ja viikonloppuliikennettä, parantamaan palvelutasoa etenkin laatukäytävillä ja kaupunkiliikenteessä tai turvaamaan edullisia lippuja, joilla pystyttiin vaikuttamaan joukkoliikenteen käyttöasteen säilymiseen tai kasvamiseen. Keskisuurissa kaupungeissa koettiin, että valtionrahoituksen avulla pystyttiin vaikuttamaan kunnalliseen päätöksentekoon ja kannustamaan kuntia säilyttämään tai lisäämään joukkoliikenteen rahoitusta.

Pienissä kaupungeissa kilpailukykyistä joukkoliikennettä rahoittamalla turvattiin työmatkat pääkaupunkiseudulle.

ELY-keskukset pystyivät kilpailukykyisen joukkoliikenteen rahoituksella esimerkiksi yhteistyössä kaupunkien kanssa tarjoamaan kaupunkimaista liikennettä, ostamaan palveluliikennettä, tuottamaan palveluita tehokkaammin, turvaamaan edulliset liput ja lisäämään joukkoliikenteen kysyntää. Kaikkien ELY-keskusten alueilla ei kilpailukykyisen joukkoliikenteen rahoittamisesta ole vielä saatu tuloksia.

3.4.3 Keskisuuret kaupungit

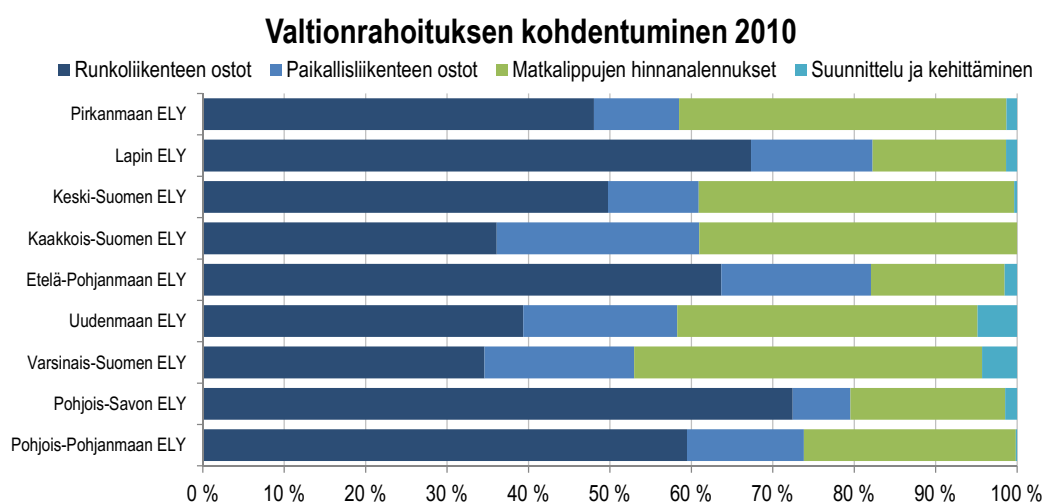
Vuonna 2009 voimaan astuneen joukkoliikennelain siirtymäajan asteittainen päättymisen ja sen vaikutukset liikenteen järjestämistapaan vuonna 2014 heijastuvat keskisuurten kaupunkien valtionavustustarpeeseen. Hintavelvoitteiden korvaamisen tarve on vähentynyt ja liikenteen hankinnan tarve kasvanut. Muutokseen liittyy myös tarjottavan palvelutason nosto. Lisäksi kehittämiseen kohdennetun rahoituksen tarve on kasvanut selvästi (kuva 27).



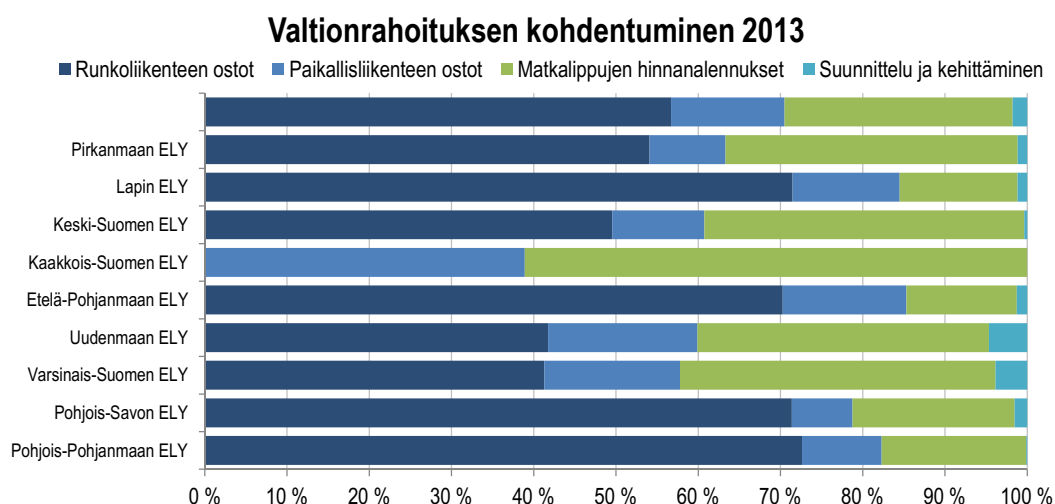
Kuva 27. Keskisuurten kaupunkien valtionavustushakemusten kohdentuminen tehtävälajeittain vuosina 2010–2014 (Liikenneviraston toimittamat tiedot valtionavustushakemuksista).

3.4.4 ELY-keskukset

Valtionavun kohdentamisessa ei ole tapahtunut suuria muutoksia vuosien 2010–2013 aikana (kuva 28 ja 29): runkoliikenteen ja paikallisliikenteen ostoihin käytettävä osuus on kasvanut yhteensä noin 5 prosenttia. Uudenmaan, Länsi-Suomen ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten alueilla runkoliikenteen ostoihin on kohdentunut selvästi muita alueita vähemmän valtionapua ja rahankäyttö on painottunut muita alueita enemmän joko matkalippujen hinnanalennuksiin tai paikallisliikenteen tukemiseen. Pohjois-Pohjanmaan ELYn alueella runkoliikenteen ostojen määrä on selvästi kasvanut, mikä johtuu Kainuun hallintokokeilun loppumisesta ja alueen liikennehankintojen siirtymisestä takaisin ELY-keskukselle.



Kuva 28. Valtionrahoituksen kohdentuminen ELYjen alueilla vuonna 2010 (Liikenneviraston toimittamat ELY-keskusten määrärahakyselyt).



Kuva 29. Valtionavustuksen kohdentuminen vuosina 2013 (Liikenneviraston toimittamat ELY-keskusten määrärahakyselyt).

4 Tunnistettuja kehittämistarpeita

4.1 Haastatteluissa esitettyjä rahanjakomallien kehittämistarpeita

Nykyisten rahanjakomallien kehittämistarpeita selvitettiin haastattelemalla joukkoliikenteen toimivaltaisista viranomaisista sekä Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön edustajia. Haastatteluilla kartoitettiin näkemyksiä valtionrahoituksen jakoperusteista ja muista kehittämistarpeista. Lisäksi haastatteluilla selvitettiin valtionavun merkitystä toimivaltaisen viranomaisen toiminnalle sekä pyydettiin muita näkemyksiä ja havaintoja, joita toimivaltaiset viranomaiset pitävät tärkeänä valtionrahoituksen kehittämisessä.

Seuraavassa esille nostettujen näkökulmien lisäksi haastatteluissa pohdittiin muun muassa sitä, onko joukkoliikenteen toimivaltaisista viranomaisista liikaa ja onko pääkaupunkiseudun joukkoliikennetuki merkityksellinen, koska kuntien rahoitusosuus on suuri ja valtion infrarahoituksen osuus merkittävä. Toimivaltaisten viranomaisten lukumäärää pohdittiin, koska rahoituksen selkeyden näkökulmasta järjestelmä, jossa toinen joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen (ELY-keskus) myöntää valtionapua toiselle joukkoliikenteen toimivaltaiselle viranomaiselle (pienet toimivaltaiset kaupunkiseudut) ei ole paras mahdollinen. Lisäksi kaupunkiseuduilla rahoituksen kohdentamiselle voi aiheutua haasteita, jos osa työssäkäyntialueen kunnista järjestää joukkoliikennettä yhdessä ELYn kanssa ja osa saa valtionavun suoraan Liikennevirastolta.

Yleisiin rahanjakoperiaatteisiin selkeät periaatteet

Määrärahojen kohdentaminen (pääjako suurten, keskisuurten ja ELY-keskusten välillä) valmistellaan ja päätetään talousarviovalmistelussa ja sen eduskuntakäsittelyssä. Haastatteluissa nousi esille tarve rahanjaon ja taustojen selkeämmälle perustelulle. Rahanjaon perusteet keskisuurten kaupunkien välillä sekä ELY-keskusten välillä eivät myöskään olleet viranomaisten tiedossa.

ELY-keskusten rahanjakoperusteet koettiin epäselvimmiksi sekä rahoituksen jakoperusteiden että käyttötarkoituksen osalta. ELY-keskuksissa määrärahakiintiöiden arvioidaan perustuvan vanhoihin lääninhallitusten aikaisiin kiintiöihin. Epäkohdaksi koettiin se, että ainoastaan rahoituksen leikkauksia perustellaan, mutta ei varsinaista määrärahojen jakoa. Epäselvyyttä aiheuttavat myös näkemyserot ELY-keskusten joukkoliikenteen tehtävästä: yhtäältä tehtäväksi miellettiin peruspalvelutason ylläpito, toisaalta taas joukkoliikenteen käytön lisääminen. Rahoituksen käyttötarkoitusta ja tavoitteita on tarpeen selkeyttää erityisesti pienille toimivaltaisille kunnille jaettavan rahoituksen periaatteiden osalta. ELY-keskusten roolia on tarpeen pohtia pienten joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten valtionrahoituksessa. ELY-keskusten määräraha voitaisiin mahdollisesti jakaa erikseen toimivaltaisten viranomaisten valtionavustukseen ja ELY-keskusten joukkoliikenteen toimintarahaan, tai pienten joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten valtionavustus voitaisiin siirtää Liikennevirastolle niin, että pienet joukkoliikenteen toimivaltakaupungit yhdistetään keskisuuriin kaupunkeihin. Osa pienistä joukkoliikenteen toimivaltakaupungeista voisi mahdollisesti myös luopua toimivallastaan ELY-keskuksille.

Suurissa kaupungeissa asukaslukuun perustuvaa valtion joukkoliikennerahoituksen jakoa pidettiin hyvänä, koska vuosittainen rahamäärä on selkeästi ennakoitavissa.

Lähes kaikki osapuolet ovat kokeneet tulleen kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti valtionrahoituksessa. Rahoituksen jakoperusteiden puuttuminen ja/tai niiden epäselvyys lisää epäoikeudenmukaisuuden tunnetta. Erityisen epäoikeudenmukaisiksi koetaan perustelemattomat leikkaukset määrärahoissa, kuten esimerkiksi vuoden 2015 suurten kaupunkien määrärahashaikkaus.

Rahoitukseen maltillisia muutoksia, pitkäjänteisyyttä ja ennakointia

Joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset toivovat, että joukkoliikenteen valtionrahoitukseen ei juuri nyt tehtäisi suuria muutoksia, sillä joukkoliikenteessä kesällä 2014 tapahtuneet muutokset työllistävät edelleen viranomaisia.

Rahoituksen ennakoitavuutta, pitkäjänteisyyttä ja avoimuutta pidetään tärkeänä. Toimivaltaiset viranomaiset kokevat, että kuntien ja valtion välisiin aiesopimuksiin tulee voida luottaa, eikä rahoituksen jakoperusteita voi yhtäkkisesti muuttaa. Keskiuurten kaupunkien aiesopimuksissa esitetyt valtionosuudet ovat kuitenkin tavoitteellisia, minkä vuoksi niiden perusteella valtionrahoitusta ei täysin voi ennakoida.

Tärkeänä pidetään sitä, että käytössä oleva valtionavun suuruusluokka on toimivaltaisten viranomaisten tiedossa riittävän aikaisin, mieluiten budjetointivaiheessa edellisen vuoden elokuussa.

Valinnanvapaus rahoituksen käytössä, toisaalta selkeämpää ohjeistusta

Rahoituksen käytössä pidetään tärkeänä toimivaltaisen viranomaisen valinnanvapautta, joka otettiin käyttöön asetusmuutoksen myötä vuonna 2012. Joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset ovat alueensa joukkoliikenteen rahankäytössä parhaita asiantuntijoita.

ELY-keskuksissa ja keskisuurissa kaupungeissa on joukkoliikennerahoituksen ensisijaisesta kohdentamisesta kaksi vastakkaista tulkintaa: tärkeimpinä kriteereinä pidetään vaikuttavuutta, päivittäisten matkustustarpeiden hoitamista ja joukkojen palvelemista, mutta myös aluekehityksen ja peruspalvelutason turvaamista.

Seurannan kehittäminen

Rahoituksen seurannassa tulee miettiä tarkasti, mitä seurataan, miten ja miksi. Nykyisin käytössä olevat sähköiset tiedot eivät vielä mahdollista riittävää rahoituksen vaikuttavuuden analysointia eivätkä edes seurantaa. Toisaalta toimivaltaiset viranomaiset kokivat työläänä tietojen syöttämisen useaan kertaan erikseen esimerkiksi Vallu-järjestelmään, Seitti-tilukoihin ja tunnuslukutyökaluun. Joukkoliikenteen sähköisten tietojärjestelmien ja mm. tunnuslukutyökalun kehitystyö on menossa, joten seurannan keinot tulevat jatkossa paranemaan ja selkeytymään.

4.2 Palvelutason määrittelyn kehittämistarpeita haastattelujen ja palvelutasopäätösten pohjalta

Palvelutason määrittely eri alueilla

Työn aikana käytiin läpi kaikkien joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten palvelutasopäätökset sekä selvitettiin, mitkä palvelutasoluokat ovat kullakin alueella käytössä ja millaisille alueille palvelutasoluokkia on sovellettu. Palvelutasopäätökset on pääosin tehty Liikenneviraston palvelutasoluokituksen (liite 1) pohjalta. Osa toimivaltaisten viranomaisten palvelutasomäärittelystä on kuitenkin tehty jo ennen Liikenneviraston suositusten valmistumista, joten palvelutasopäätöksissä käytetyt luokitte-
lut eroavat toisistaan. Liikenneviraston luokituksia on myös sovellettu alueellisesti lähes kaikilla alueilla. Palvelutasotavoitteiden tavoitteellisuus vaihtelee alueilla, mutta pääosin tavoitteet ovat määritelty lähelle nykytasoa.

ELY-keskusten palvelutasomäärittelyissä kilpailutasoa tavoitellaan ainoastaan suurimpien kaupunkien kaikista vilkkaimmilla pendelöintiväleillä. Päätielverkolla tavoitellaan pääosin peruspalvelutasoa, Varsinais-Suomen ja Uudenmaan ELY-keskusten alueita lukuun ottamatta. Näillä alueilla tavoitteet ovat asetettu muita ELY-keskuksia korkeammalle. ELY-keskusten ja kaupunkien palvelutasomäärittelyissä on havaittu osittaista päällekkäisyyttä siten, että joissain tapauksissa palvelutasoa on määritetty toisen viranomaisen alueelle.

Keskisuurten kaupunkien tavoitteellisissa palvelutasoissa on isoja eroja. Esimerkiksi Kuopiossa tavoitellaan parhaita palvelutasoluokkia, Porissa taas tyydytään huomattavasti matalampaan palvelutasoon. Asetetut tavoitteet ovat suhteellisen hyvin linjassa kuntien rahoituksen kanssa. Useimmissa keskisuurissa kaupungeissa tavoitellaan kilpailutasoista joukkoliikennettä ainakin jollain yhteysvälillä. Tyypillisesti kilpailutasoa tavoitellaan paikallisliikenteen ydinkäytävillä ja tärkeimmillä seudullisilla yhteysväleillä.

Suurissa kaupungeissa parhaiden joukkoliikennealueiden palvelutasotavoitteet ovat selvästi Liikenneviraston määrittelemää kilpailutasoa korkeammalla.

Peruspalvelutasopuutteet erilaisia erityyppisillä alueilla

Osa ELY-keskuksista, esimerkiksi Pohjois-Savon ja Keski-Suomen ELY-keskukset ovat selvittäneet yhteysvälejä, joilta puuttuu peruspalvelutasoinen vuorotarjonta. Alueilla on useita yhteysvälejä, joilla edes peruspalvelutaso yhteyksissä kuntakeskuksesta keskustaupunkiin ei toteudu. Toisaalla, kuten esimerkiksi Uudenmaan ELY-keskuksen ja Oulun kaupungin toimivalta-alueilla taas tärkeimmät peruspalvelutason ongelmat liittyvät riittämättömään kapasiteettiin. Koululais- tai opiskeluyhteydet voivat olla niin ylikuormitettuja, että se estää joukkoliikenteen käytön peruspalvelutasoisilla yhteyksillä.

Osa alueista tulkitsee satunnaiset (viikoittaiset) asiointiyhteydet peruspalvelutasoksi. Osa taas näkee, että peruspalvelutasolla tarkoitetaan päivittäisiä yhteyksiä, joille on kysyntää.

Palvelutasotavoitteet alueellisia, valtakunnallinen vertailu haastavaa

Alueiden palvelutasopäätökset on suhteutettu alueiden lähtökohtiin ja ne palvelevat alueiden joukkoliikenteen kehittämistä, mutta eivät nykyisellään mahdollista suoraan valtakunnallista vertailua. Peruspalvelutaso on selvästikin tarpeellista määrittellä maaseudulla ja kaupungeissa omanlaisekseen. Tarpeellista on myös määrittää kysyntärajaa, jossa peruspalvelutaso kannattaa joukkoliikenteellä ylipäättään turvata.

Maaseudun peruspalvelutason määrittelyssä korostuvat matkustustarpeiden hyvä tuntemus ja niihin vastaaminen kohdennetuilla vuoroilla sekä yhteistyökysymykset henkilökuljetusten järjestämisen kanssa. Kaupungeissa peruspalvelutasoon liittyy vuorotarjonnan määrän lisäksi lippujen hinnoittelu- ja kapasiteettikysymykset. Rahoituksen näkökulmasta peruspalvelutaso tulisi voida määrittää valtakunnallisesti yhteismitalliseksi ja mitattavaksi. Peruspalvelutason määrittely voi kuitenkin erityyppisillä alueilla (maaseutu ja kaupunkiseudut) olla erilainen. Jotta peruspalvelutasoa voitaisiin tarkastella yhtenä rahanjaon kriteerinä, tulisi peruspalvelutasopuutteiden olla yksiselitteisesti tunnistettavissa.

4.3 Aluekehityksen huomioiminen valtionrahoituksen jaon yhtenä lähtökohtana

Suomen väestö jatkaa keskittymistä kaupunkeihin (kuva 30). Ilmiö suuntautuu erityisesti suuriin ja keskisuuriin keskuksiin pienten kaupunkien ja maaseutumaisten kuntien toimiessa poismuuttoalueina. Keskuskaupunkien lisäksi muuttovoitosta hyötyvät ympäryskunnat, joissa asukasmäärä kasvaa.

Väestönlisäys suurilla kaupunkiseuduilla (noin 100 000 asukasta) ja koko maassa vuosina 2000-2014



* Jyväskylän, Lahden, Kuopion, Porin, Joensuun, Seinäjoen, Vaasan, Hämeenlinnan ja Lappeenrannan

Kuva 30. Väestönkehitys suurilla kaupunkiseuduilla (Timo Aro 17.3. Tilastokeskuksen väestötilaston pohjalta).

Kaupungistumista tukevat sekä muuttoliike että luonnollinen väestönkehitys. Suomen kaupungistumisaste on 70 % ja kaupungistumisen odotetaan edelleen voimakkaasti lisääntyvän esimerkiksi Ruotsi kehitystä seuraten. Vuosina 2000–2014 13 suurimman kaupunkiseudun väestönlisäys oli noin 400 000 henkilöä ja muun 57 seudun väestön vähenemä 112 000 henkilöä.

Koko maassa haja-asutusalueen asukasmäärä on vähentynyt voimakkaasti. Kasvua on tapahtunut suurimpien kasvukeskusten ympäristöissä, kun taas muualla maaseudulla väestömäärän väheneminen on ollut sitäkin nopeampaa. Kehitys tulee jatku-
maan edelleen lähivuosikymmeninä, sillä väestön ikärakenne on painottunut van-
hempiin ikäluokkiin. Myös monissa maaseudun taajamissa asukasmäärä vähenee,
mutta hitaammin kuin haja-asutusalueella.

Aluerakenteen muutokset heijastuvat joukkoliikenteen rahoitustarpeeseen ja rahoit-
uksen tavoitteisiin. Matkustajamäärien kasvattamisen näkökulmasta on perusteltua,
että rahoituksen kehitys seurailisi aluerakenteen kehitystä. Siellä, missä on eniten
asukkaita, on myös paras potentiaali lisätä joukkoliikenteen käyttöä. Toisaalta maa-
seudulla joukkoliikenteen peruspalvelutason tuottaminen on entistä haastavampaa.
Yhä useammalla alueella kysynnän puuttuminen on vienyt edellytyksiä joukkoliiken-
teen järjestämiseltä. Maaseudun joukkoliikennettä ei ole tulevaisuudessa enää mah-
dollista järjestää ilman yhteistyötä ja yhdistelyä muuhun henkilökuljetusjärjestel-
mään, jonka osaltaan tulisi näkyä valtionrahoituksen jakoperusteissa.

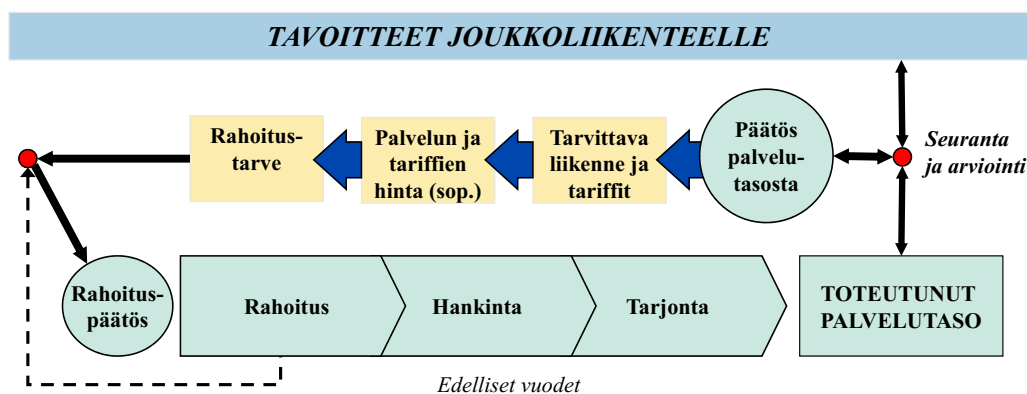
5 Rahanjakoperusteiden tarkastelu

5.1 Yleisiä lähestymistapoja

5.1.1 Vaikuttavuudesta johdetut lähestymistavat

Joukkoliikenteen rahoituksen kohdentamiseen voidaan tunnistaa seuraavia vaikuttavuuteen kytkeytyviä perusteita: normit, tavoitteet, tehokkuus ja vuorovaikutus. Näkökulmat ovat pelkistäviä.

Standardi- eli normiperusteisessa lähestymistavassa toiminnalle ja sen tuotoksille asetetut laatuvaatimukset ohjaavat rahanjakoa. Esimerkiksi lakisääteiset kuljetuspalvelut on normiperusteista palvelua, jonka vaadittava tarjonta on säännelty ja rahoitustarve määräytyy tarvittavan palvelun sopimushinnasta. Joukkoliikenteessä paikallisliikenteen palvelutasopäätös toimii periaatteessa normin tavoin. Lähestymistapaa voitaisiin kutsua myös hintaohjautuvaksi, koska asetetun minimipalvelutason lisäksi rahoitustarpeeseen vaikuttaa markkinatilanne. Normiperusteisen rahanjaon periaatetta havainnollistaa kuva 31.



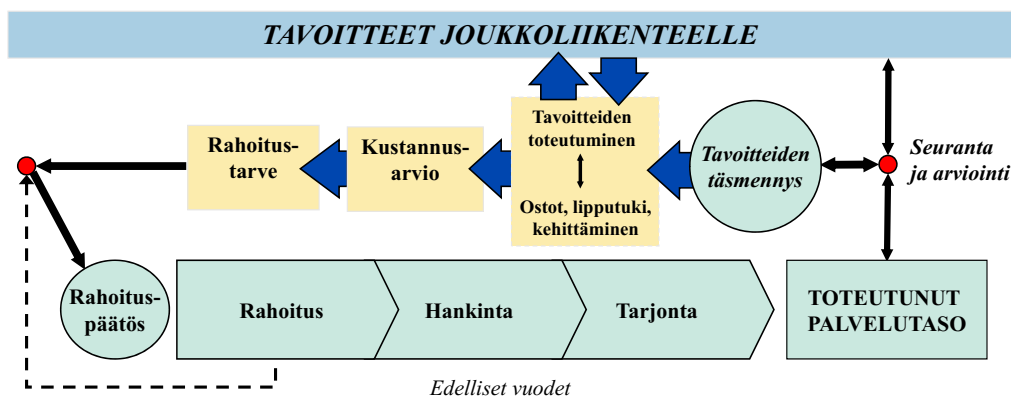
Kuva 31. Periaatekuva normiperusteisesta rahanjaosta (Ristikartano ja Metsäranta 2006 soveltaen).

Normiperusteisessa lähestymistavassa rahoitustarve muuttuu kahdella tavalla: ensinnäkin normeja aika ajoin muutetaan, toiseksi kustannus- ja hintataso muuttuvat. Näiden muutosten ennakointia palvelee rahoituspäätöksen yhteydessä tapahtuva seuranta ja arviointi. Normiperusteisessa lähestymistavassa joukkoliikenteen ohjaus tapahtuu vaadittavaa palvelutasoa määrittävien normien laadinnassa. Vuositason ohjaus on mahdollista, jos normit antavat sijaa tulkinnalle. Lakisääteisissä henkilökuljetuspalveluissa tulkintamahdollisuudet ovat rajatut, mutta palvelutasopäätökseen perustuvassa joukkoliikennetarjonnassa on tulkinnanvaraa.

Valtion talousarvioesityksessä (Valtiovarainministeriö 2015) esitetään, että joukkoliikennejärjestelmää kehitetään vahvasti palvelutasojattelun suuntaan. Tähän ajatusmaailmaan normiperusteinen rahanjakofilosofia sopii hyvin, koska siinä ensin päätetään palvelutaso, joka sitten hankitaan päätöksen mukaisena.

Tavoiteperusteisessa lähestymistavassa (kuva 32) joukkoliikenteelle asetetut tavoitteet määrittävät rahoituksen kohdentamista. Tavoitteet ovat tässä mallissa haluttavaa vaikuttavuutta määritteleviä ("ylläpidetään haja-asutusalueen joukkoliikenteen peruspalvelutasoa"). Vaikuttavuuden ja toteutuneen rahoituksen seuranta ja vertailu johtavat joko täsmällisempiin ja paremmin saavutettaviin tavoitteisiin tai rahoituksen kasvattamiseen. Tässä lähestymistavassa on tunnettava tai arvioitava joukkoliikenne- rahoituksen tuotoksen ja asetettujen tavoitteiden välinen suhde eli rahoituksen vaikuttavuus.

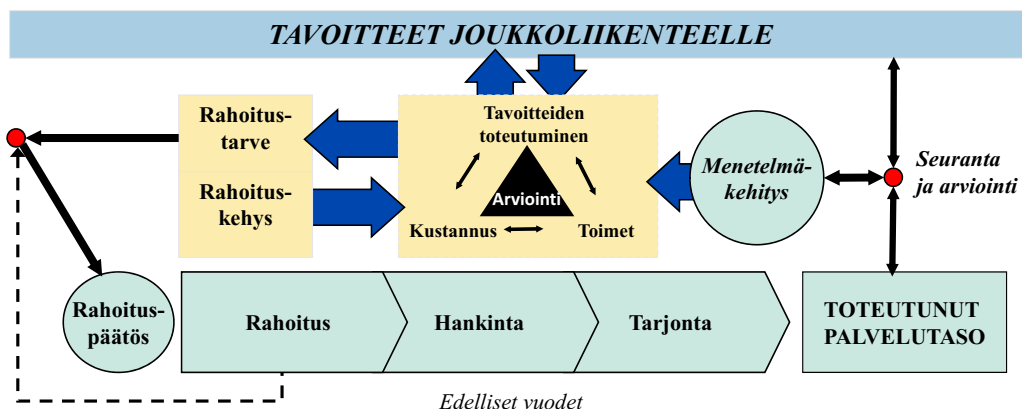
Tavoiteperusteisessa lähestymistavassa joukkoliikenteen ohjaus tapahtuu tavoitteiden asettamisessa. Ohjausta tapahtuu kuitenkin myös tavoitteiden tulkinnessa ja joukkoliikennerahoituksen vaikuttavuuden arvioinnissa. Valtion talousarviossa joukkoliikenteen valtionrahoitusta kohdennetaan liikenne-, omistaja- ja aluepoliittisia tavoitteilla perustellen (ks. luku 2.2).



Kuva 32. Periaatekuva tavoiteperusteisesta rahanjaosta (Ristikartano ja Metsäranta 2006 soveltaen).

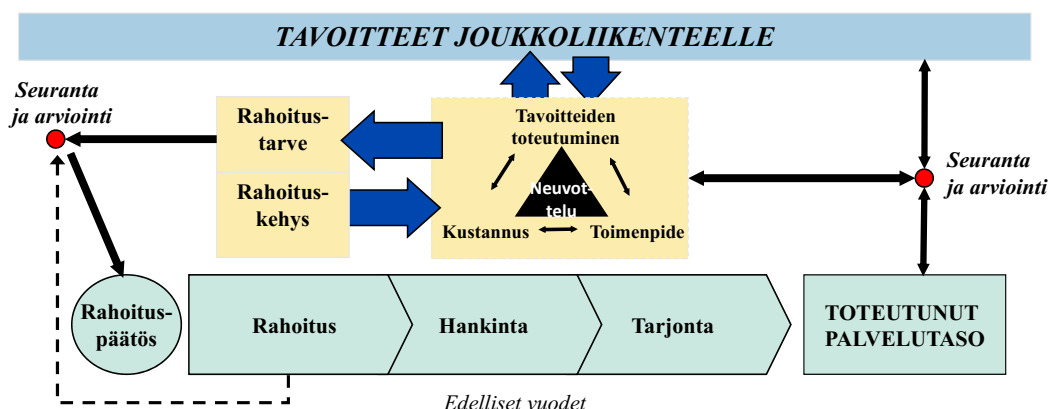
Tehokkuusperusteinen lähestymistapa (kuva 33) ottaa rahoituksen vaikuttavuuden lisäksi huomioon rahoituksen määrän. Lähestymistapa edellyttää käytännössä mallia tai menetelmää, joka optimoi tavoitteiden saavuttamisen ja kustannusten välistä suhdetta. Tällaisia malleja on käytössä esimerkiksi tienpidon ylläpitorahoituksen kohdentamiseen. Kaikkiaan tehokkuusperusteinen rahoituksen kohdentaminen soveltuu operatiivisen tason päätöksentekoon, jossa ei ole enää tarve tehdä arvovalintoja, vaan keskittyä tehokkaaseen toteutukseen annetuilla reunaehdoilla. Joukkoliikenteessä optimointia tehdään linjasto- ja ajosuunnittelun tasolla. Tehokkuusperusteista rahanjakoa likellä olevia tarkasteluja ovat olleet myös taksavyöhykkeistä tehdyt liikennejärjestelmätason analyysit, joissa on arvioitu vyöhykkeiden ja hintojen vaikutuksia subventiotarpeeseen ja toisaalta joukkoliikenteen käyttöön ja sen hyötyihin. Tuotosten ja toteutuneen rahoituksen seuranta ja arviointi johtaa paitsi täsmentämään tavoitteita myös kehittämään optimointimallia.

Joukkoliikennerahoituksen ohjaus tapahtuisi tässä mallissa paitsi tavoitteiden asettamisessa, myös optimoinnin sisäisten valintojen ja painotusten yhteydessä: Millä mittareilla tavoitteita mitataan? Miten eri tekijöitä arvotetaan? Arvioidaanko toisia tavoitteita tarkemmin kuin toisia? Voidaan todeta, että tehokkuusperusteinen lähestymistapa ei ole käytännöllinen joukkoliikenteen valtionrahoituksen kohdentamisen tarkasteluissa.



Kuva 33. Periaatekuva tehokkuusperusteisesta rahanjaosta (Ristikartano ja Metsäranta 2006 soveltaen).

Osallistuvassa lähestymistavassa (kuva 34) ohjaus ja arviointi tapahtuvat neuvottelutilanteissa, jossa osallisilla on käytössään erilaista vaikutus- ja kustannustietoa tai -arvioita. Se, mikä tehokkuusmallissa tapahtuu mallin tai menetelmän sisällä, tapahtuu tässä ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa.



Kuva 34. Periaatekuva osallistuvan lähestymistavan rahanjaosta (Ristikartano ja Metsäranta 2006 soveltaen).

Voidaan ajatella, että joukkoliikenteen valtionrahoituksessa noudatetaan valtaosin juuri osallistuvaa rahanjakomallia. Kaikki rahanjakopäätökset ovat jonkintasoisen vuorovaikutuksen tulosta. Osallistuvalla lähestymistavalla on olemassa prosesseja joukkoliikenteen aiesopimuksissa sekä MAL-aiesopimuksissa, vaikka niissä ei suoraan rahanjakopäätöksiä tehdäkään.

Vaikuttavuudesta johdetuilla lähestymistavoilla on kaikilla joukkoliikenteen valtionrahoituksen allokointiin soveltuvia ominaisuuksia (taulukko 2). Liikennepolitiikan toteuttamisen kannalta parhaimmat ominaisuudet ovat tavoiteperusteisella ja osallistuvalla rahanjakomallilla.

Taulukko 2. Vaikuttavuudesta johdettujen lähestymistapojen vertailua.

Lähestymistapa	Kriteerit	Periaate	Arviointia
Standardi tai normi	Standardit, normit, annetut päätökset, sopimukset.	Toteutetaan normin mukainen palvelutaso, ja rahoitustarve on yhtä kuin vaaditun palvelun hinta.	Mallin etuna on selkeys. Vaatii kuitenkin paljon työtä normin määrittelyssä: kustannusvaihtokutus, muut vaikutukset, tarkat soveltamisohjeet.
Tavoitteet	Toiminnalle asetetut tavoitteet.	Rahoitetaan tavoitteita toteuttavia toimia. Tavoitteet ovat yleensä suuntaa-antavia, joten niitä voi edistää pienellä tai suurella summalla.	Mallin etuna on vahva kytkentä rahoituksen vaikuttavuuteen. Epäkohtana on tavoitteiden luonteenomainen epätašmällisyys ja seurannan vaikeus.
Tehokkuus	Vaikutusten suhde kustannuksiin / panoksiin.	Maksimoidaan toiminnan vaikuttavuus tai minimoidaan halutun vaikuttavuuden hinta.	Malli edustaa yleistä vaatimusta tehokkuudesta. Sen heikkoutena on sokeus itse tavoitteen suhteen, ja niinpä se arvostaa pieniä kustannuksia. Menetelmällinen haaste.
Osallistuminen	Vuorovaikutus, yhteistyö, yhteinen näkemys, sitoutuminen.	Neuvotellaan ja sovitaan.	Julkinen päätöksenteko on entistä enemmän ohjautumassa tähän suuntaan. Kun paljon erilaisia halutaan kytkeä yhteen, on tämä malli ainoa tapa hallita kokonaisuutta.

5.1.2 Oikeudenmukaisuus jakoperusteena

Vaikuttavuuden ohella toinen merkityksellinen näkökulma joukkoliikenteen rahoituksen jaossa on oikeudenmukaisuus. Oikeudenmukaisuuden käsitteestä ja ulottuvuuksista on lukuisia tulkintoja eikä asiaa lähdetä tässä yhteydessä tarkastelemaan laajemmin. Lähtökohdaksi otetaan käsitys siitä, että oikeudenmukaisuuden tarkastelussa tärkeitä ulottuvuuksia ovat prosessin oikeudenmukaisuus ja järjestelmän oikeudenmukaisuus jakautuen horisontaaliseen ja vertikaaliseen oikeudenmukaisuuteen (ks. esim. Järvenpää 2011):

1. Prosessin oikeudenmukaisuus: Eri osapuolten mahdollisuus tulla kuulluksi, saada tietoa, osallistua ja vaikuttaa.
2. Järjestelmän oikeudenmukaisuus: Järjestelmän kyky kohdella eri osapuolia oikeudenmukaisesti.
 - a. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus: Samanlaisia tapauksia (alueita, väestöryhmiä, yrityksiä) kohdellaan samalla tavalla.
 - b. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus: Osapuolia (alueita, väestöryhmiä, yrityksiä) kohdellaan kykyjensä mukaan progressiivisesti.

Joukkoliikenteen valtionrahoituksen kohdentamisessa on aiheellista ottaa huomioon sekä prosessin että järjestelmän oikeudenmukaisuus. Toimivaltaisten viranomaisten haastatteluissa (ks. luku 4.1) esille tulleiden asioiden perusteella prosessin oikeudenmukaisuudessa tärkein piirre on saada tietoa – ymmärtää rahanjaon perusteet ja tietää tuleva rahoitus oman talouden suunnittelun pohjaksi. Toimivaltaisilla viranomaisilla on pysyvästi omat mahdollisuutensa vaikuttaa rahanjaon periaatteita käsitteleviin päätöksiin (johon tämä selvityskin tuottaa aineistoa). Sen sijaan yhteen vuositaiseen rahanjakoon kohdistuvaa vaikutusmahdollisuutta (tai ”lobbaamista”) ei pidetty toivottavana piirteenä.

Joukkoliikenteen rahanjakomallin tuottaman tuloksen horisontaalista oikeudenmukaisuutta on ajateltava ensisijaisesti alueiden välisenä kysymyksenä. Nykyisessä ”isossa kolmijaossa” tämä tarkoittaa sitä kunkin aluetyypin (suuret, keskisuuret ja ELYt) sisällä jäseniä kohdellaan samalla tavalla. Yksinkertaistaen tämä tarkoittaa sitä, että kaikki samantyyppiset alueet saavat rahoitusta samoilla kriteereillä. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että kriteerien valinta ja painotus kohtelevat alueita keskenään oikeudenmukaisesti.

Vertikaalinen oikeudenmukaisuus on joukkoliikenteen rahoitukseen liittyvä kysymys, koska alueiden maksukyky heijastuu tavalla tai toisella alueen omaan joukkoliikenne-rahoitukseen. Yhden sektorin rahanjaossa ei kuitenkaan ole varsinaisesti aiheellista lähteä ratkomaan suurempaa kysymystä alueiden välisistä maksukykyeroista. Progressiivisuus tulee kuitenkin esille siinä, että suurissa kaupungeissa valtion osuus joukkoliikenteen rahoituksesta on hyvin pieni, ja vastaavasti vähäväkisillä alueilla se on melko suuri.

5.2 Rahanjakomallin tavoitteelliset ominaisuudet

Kehitettävälle rahanjakomallille voidaan edellä raportoitujen tarkastelujen perusteella esittää seuraavia tavoiteltavia ominaisuuksia:

1. Edistää joukkoliikenteen tavoitteita ja saa aikaan joukkoliikenteen palveluja, joita ei tarpeesta huolimatta muutoin olisi.
2. Kohtelee kuntia ja alueita oikeudenmukaisesti ottaen huomioon alueiden erityispiirteet ja erilaiset tarpeet sekä erot kuntien omissa joukkoliikennepanostuksissa ja -mahdollisuuksissa.
3. Kannustaa kuntia lisäämään tai säilyttämään omaa joukkoliikenteen rahoitustaan.
4. On peruslinjoiltaan pitkäjänteinen, mutta joustaa muuttuvien tilanteiden ja tarpeiden mukaan
5. Johtaa pitkäjänteisesti ennakoitavaan ja ennustettavaan rahanjakoon.
6. On perusteiltaan selkeä, ”läpinäkyvä” ja eri osapuolten hyväksyttävissä.
7. Käytettävien kriteereiden lähtötiedot ovat luotettavasti saatavissa.
8. Kannustaa alueita joukkoliikenteen kehittämiseen, henkilökuljetusten tehokkuuteen ja joukkoliikennettä suosivaan maankäyttöön.
9. Hakuprosessi on kevyt.

Lisäksi joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset korostivat nykyisen rahoitustason säilymisen tärkeyttä. Määrärahakiintiöiden muutosten tulisi olla mahdollisimman pieniä.

Rahanjakomallin tavoitteet ja saatavilla olevan tiedon laatu huomioon ottaen voidaan esittää joukkoliikenteen valtionrahoituksen kohdentamiskriteereiksi seuraavia vaihtoehtoja:

- asukasmäärä
- asukasmäärä joukkoliikenteen palvelutasovyöhykkeillä
- maantiepituus
- matkamäärä
- palvelutasopuute
- kunnan oma rahoitus
- kehittämiskohteen rahoitustarve.

Asukasmäärä tarkoittaa jakokriteerinä sitä, että valtionrahoitus jaetaan asukasmäärien suhteessa. Asukasmäärä on selkeä, yksiselitteinen ja ennustettava jakoperuste. Asukasmäärä heijastelee yleisellä tasolla joukkoliikennepalvelujen tarvetta ja kysyntäpotentiaalia. Sitä asukasmäärä ei ota huomioon, että palvelun tuotantokustannukset vaihtelevat eri alueilla. Tarpeissakin voi olla alueellisia erityispiirteitä.

Asukasmäärä palvelutasovyöhykkeillä kohdentaisi jakokriteerinä valtionrahoitusta potentiaalisen joukkoliikennekysynnän mukaan. Palvelutasovyöhykkeiden kautta rahoituksen kohdentamisella olisi yhteys joukkoliikenteelle edullisen maankäytön kehittämiseen. Kriteerin haasteena on se, että palvelutasovyöhykkeiden määrittelyssä ja mittaamisessa on erilaisia tapoja. Vyöhykejaottelu ei myöskään suoraan heijasta palvelutaso- ja rahoitustarvetta.

Maantiepituus on palveltavan alueen laajuutta indikoiva kriteeri, joka voisi paikata asukasmäärän heikkouksia peruspalvelutasoisen liikenteen kustannusten kuvaajana. Maantiepituutta vastaava jakokriteeri voisi olla maapinta-ala. Kumpikaan näistä kriteereistä ei kuvaa suoraan liikennetarvetta – ja molemmissa voi olla mukana asumattomia reuna-alueita. Maantiepituus tunnetaan ja se on hyvin ennakoitavissa. Katupituudesta sen sijaan ei ole saatavissa hyvää aluekohtaista tietoa.

Matkamäärä heijastaa rahanjakokriteerinä joukkoliikenteen kysyntää ja potentiaalia. Tuetun liikenteen matkamäärä on melko selkeä, yksiselitteinen ja kohtuullisesti ennustettava jakokriteeri, joka kytkee rahoituksen tavoitteeseen joukkoliikenteen kysynnän kasvattamisesta. Matkamäärä ei kuitenkaan kuvaa sitä, että palvelun tuotantokustannus matkaa kohden vaihtelee eri alueilla, ja että tuen tarve ei kasva suoraan viivaisesti kysynnän kasvaessa.

Palvelutasopuute kohdistaisi jakokriteerinä valtionrahoituksen palvelutasopuutteita paikkaaviin ostoihin. Palvelutasopuute on periaatteessa selkeä ja tarpeita kunnioittava kriteeri. Merkittävä käytännöllinen ongelma tulee vastaan siinä, että palvelutasopuutteen määrittely ja mittaaminen vertailukelpoisesti on vaikeaa.

Kunnan oma rahoitus tarkoittaa jakokriteerinä sitä, että kunnan oman joukkoliikennepanostuksen lisääminen nostaa kunnan osuutta valtion rahoituskiintiöstä. Tällä kriteerillä on selkeä kannustava ominaisuus. ELYjen väliseen rahoituksen kohdentamiseen tämä kriteeri ei tuo apua. Tähän kriteerin liittyy myös kysymys vertikaalisesta

oikeudenmukaisuudesta. Jos kunnalla menee taloudellisesti heikosti eikä sillä ole varaa joukkoliikenteen hankintoihin, niin kriteerin mukaan tämäkin tuki vielä pienenee.

Kehittämiskohteen rahoitustarve on joukkoliikenteen kehittämistä kuvaava kriteeri. Tämän kriteerin mukaan kunnan tai alueen osuus valtionrahoituksesta riippuu kehittämiskohteiden kustannuksista. Jakoperusteena rahoitustarve on selkeä ja seurattava jakoperuste, mutta ennakoitavuus on huono. Tämä kriteeri jättää joukkoliikennepalvelun ylläpidon rahoitustarpeen huomiotta ja edistää puhtaasti joukkoliikenteen kehittämistä.

Kriteerien arvioinnin perusteella esitetään, että joukkoliikenteen valtionrahoituksen kohdentamismallissa käytetään seuraavia kriteerejä eri tavoin yhdistelleen ja painottaen:

1. **Asukasmäärä:** Toimivalta-alueen väestön määrä Tilastokeskuksen tiedon mukaisena. Ottaa huomioon sekä joukkoliikenteen tarvetta että potentiaalista kysyntää.
2. **Kunnan oma rahoitus:** Toimivalta-alueen kuntien valtionapukelpoiseen joukkoliikenteeseen käyttämä rahoitus viimeisimmän toteumatiedon mukaisena. Kannustaa oman rahoituksen lisäämiseen ja osoittaa tarpeiden todellisuuden.
3. **Maantiepituus:** Toimivalta-alueen maantiepituus (ELYjen alueilla toimivalta-kaupunkien ja seutujen tiepituus mukaan lukien) Liikenneviraston tierekisterein mukaisena. Kuvaa palveltavan alueen laajuutta.

6 Vaihtoehtoiset rahanjakomallit

6.1 Tarkastellut rahoituksen pääjakomallit

Valtion joukkoliikennerahoituksen pääjakomalleina on tarkasteltu kolmea eri vaihtoehtoa:

- a. nykyinen kolmijako: suuret ja keskisuuret kaupunkiseudut sekä ELY-keskukset
- b. nelijako: suuret, keskisuuret ja pienet kaupunkiseudut sekä ELY-keskukset (kuten kolmijako, mutta ELYjen avustamat kaupunkiseudut siirtyisivät omaksi ryhmäkseen)
- c. kahtiajako: peruspalvelutasoisen liikenteen rahoitus ja houkuttelevan/kilpailukyisen joukkoliikenteen rahoitus erikseen.

Rahanjakomallien vaikutuksia toimivalta-alueiden valtionavustusten määrää ja osuuksiin on tutkittu mainituista lähteistä saatavilla olleiden rahoitustietojen perusteella. Tarkastelut ovat suuntaa-antavia ja rahanjakomallien arviointia varten tuotettuja.

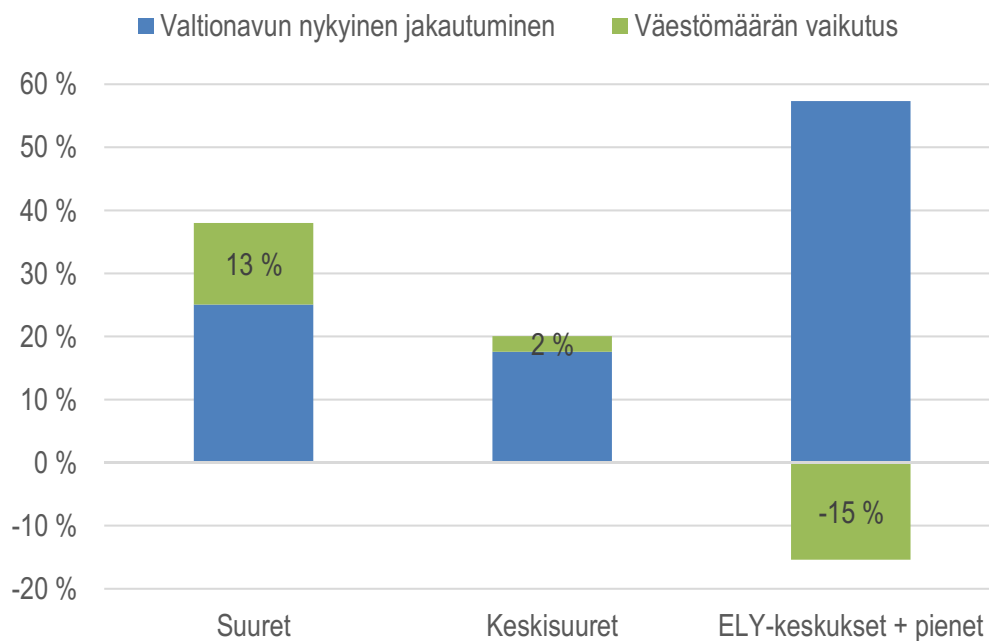
6.1.1 Kolmijako

Kolmijako noudattaa nykyistä rahoituksen tarkastelun mallia, jossa tarkastelun kohteina ovat suuret kaupungit, keskisuuret kaupungit sekä ELY-keskukset. Kolmijakoa noudattavassa rahoituksen jakamismallissa selvittäisiin pienimmillä muutoksilla. Kolmijako on koettu selkeäksi ja toimivaltaisten viranomaisten keskuudessa toimivaksi. Joukkoliikenteen näkökulmasta mallin heikkoutena on sen kietoutuminen päätöksenteossa aluepolitiikkaan liikennepolitiikan sijasta. Lisäksi jakokriteerit rahoituksen kohdentamisessa aluetyypeittäin puuttuvat.

Tässä työssä rahoituksen pääjakoon eli rahanjakoon suurille ja keskisuurille kaupungeille sekä ELY-keskuksille ei anneta suosituksia. Rahanjaosta päättää eduskunta. Työssä on kuitenkin tarkasteltu kahta erilaista rahanjakoperiaatetta ”isoksi kolmijaksi”.

Kuvassa 35 on tarkasteltu, miten rahoitus muuttuisi nykyiseen verrattuna, jos rahoitus jaettaisiin suurille ja keskisuurille kaupungeille sekä ELY-keskuksille kolmijakoa noudattaen ja rahoituksen jakamisen kriteerinä toimisi väestömäärä. Väestömäärän vaikutuksesta ELY-keskusten rahoitusosuus pienenesi lähes 20 prosenttia. Suuret kaupungit hyötyisivät asukaslukuun perustuvasta kriteeristä eniten.

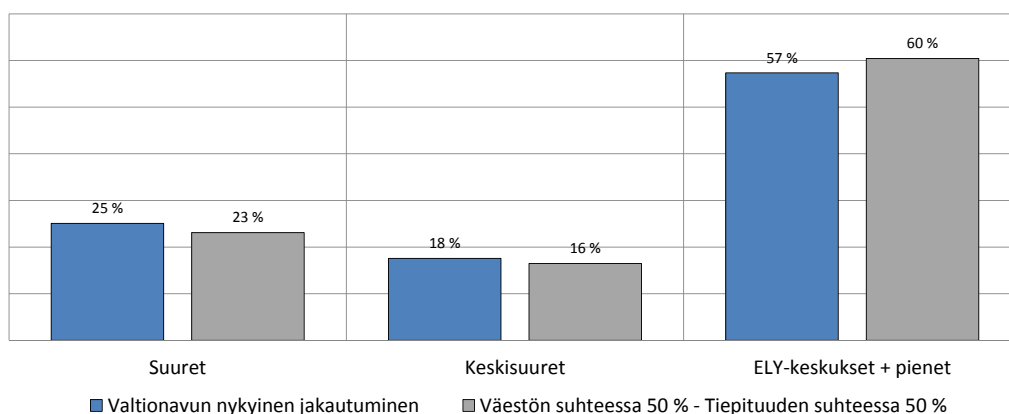
Valtionrahoitus asukasluvun perusteella



Kuva 35. Väestömäärän vaikutus rahoitukseen kolmijaossa (Määrärahaikiintiöt ja valtionavustuspäätökset, Tilastokeskuksen väestötietokanta 31.12.2013).

Viime vuosina toteutuneen rahoituksen kolmijaon taustalla ei ole ollut tunnistettua jakoperustetta. Kokeilemalla voidaan kuitenkin havaita, että nykyistä vastaavaan rahanjakoon olisi päädytty kohdentamalla 50 % rahasta väestömäärän suhteessa ja 50 % maantiepituuden suhteessa (kuva 36).

Kolmijako väestön ja tiepituuden suhteessa

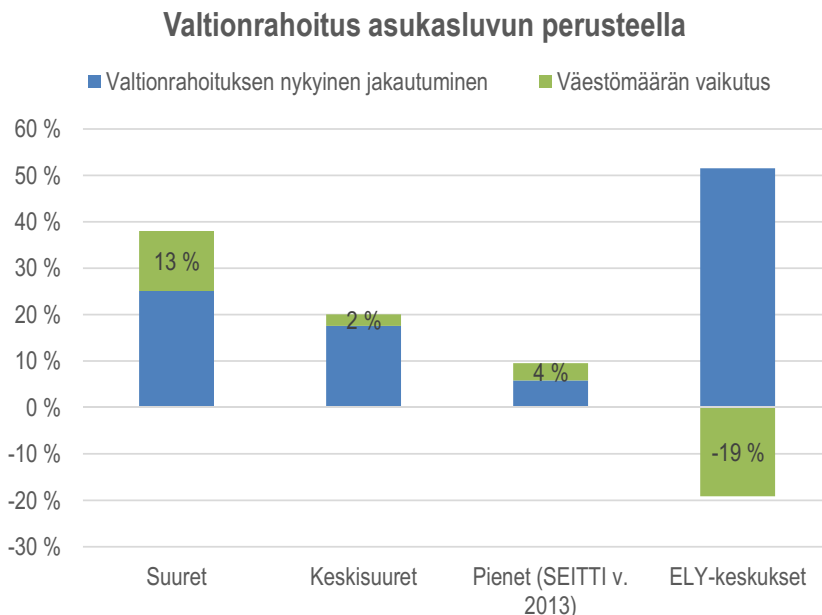


Kuva 36. Kolmijako vuonna 2014 asukasluvun ja tiepituuden suhteessa (Liikenneviraston toimittamat määrärahaikiintiöt ja valtionavustuspäätökset, Tilastokeskuksen väestötietokanta 2013, Tierekisteri 2013).

6.1.2 Nelijako

Joukkoliikenteen rahoituksen nelijaossa tarkastellaan erikseen suurten, keskisuurten ja pienten toimivaltaisten kaupunkien sekä ELY-keskusten rahoitusta. Nelijako tapahtuisi kuten edellä esitetty kolmijako, mutta ELYjen avustamat kaupunkiseudut siirtyvät omaksi ryhmäkseen suoraan Liikenneviraston rahoitettavaksi. Kuten kolmijaossa, myös nelijaon heikkoutena joukkoliikenteen näkökulmasta on sen kietoutuminen päätöksenteossa aluepolitiikkaan. Lisäksi jakokriteerit rahoituksen kohdentamisessa aluetyypeittäin puuttuvat samoin kuin kolmijaossa.

Kuvassa 37 on esitetty, miten rahoitus muuttuisi nykyiseen verrattuna, jos rahoitus jaettaisiin alueille nelijakoa noudattaen ja rahoituksen jakamisen kriteerinä toimisi väestömäärä. Kaupungit hyötyisivät nykytilaan verrattuna asukaslukuun perustuvasta rahanjakokriteeristä ja ELY-keskusten rahoitus pienenesi noin 20 prosenttia verrattuna siihen, minkä verran ELYt ovat nyt käyttäneet rahaa omaan liikenteeseensä.



Kuva 37. Väestömäärän vaikutus rahoitukseen nelijaossa (Liikenneviraston toimittamat määräraha- ja valtionavustuspäätökset, pienet kaupungit Vallun Seitti-tiedot 2013, Tilastokeskuksen väestötietokanta 2013).

6.1.3 Peruspalvelutasoinen ja houkutteleva/kilpailukykyinen joukkoliikenne

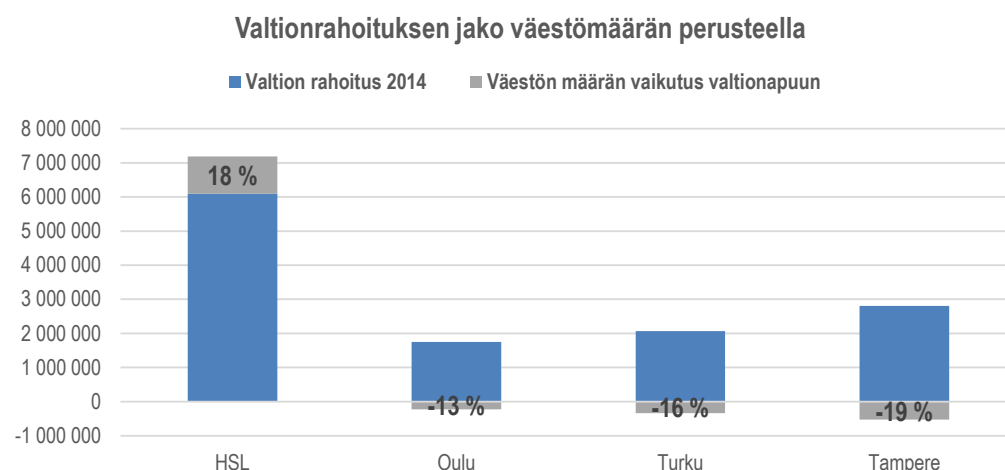
Joukkoliikenteen valtionrahoitus olisi mahdollista jakaa joukkoliikenteen peruspalvelutason turvaamiseen ja matkustajamäärien kasvattamiseen liittyvien tavoitteiden mukaisesti kahtia. Erikseen tarkasteltaisiin peruspalvelutasoinen joukkoliikenteen rahoitusta ja houkuttelevan/kilpailukykyisen joukkoliikenteen rahoitusta. Malli vaatisi kuitenkin rinnalleen myös alueelliset jakoperusteet kummassakin ryhmässä.

Kahtiajakomallin hyvänä puolena olisi se, että malli ohjaisi keskustelua aluepolitiikasta liikennepolitiikkaan, jolloin valtakunnallinen rahanjako perustuisi suoraan kulloinkin asetettuihin liikennepoliittisiin tavoitteisiin. Jokaisella alueella joukkoliikenteen rahoitusta kohdennetaan ainakin jossain määrin matkustajamäärien kasvattamiseen ja toisaalta peruspalvelutason ylläpitoon. Jos valtiontuki jaettaisiin tavoitteiden mukaan, alueilla jouduttaisiin entistä tarkemmin pohtimaan tavoitteita ja edellytyksiä toisaalta kasvattaa matkustajamääriä ja toisaalta turvata peruspalvelutasoa. Myös seurannan rooli suhteessa asetettuihin tavoitteisiin korostuisi.

Kahtiajakomallin seurauksena toimivaltaisille viranomaisille tulisi kaksi rahanjakokanavaa, joissa olisi kuitenkin sama rahoittaja. Malli vaatisi alueisiin kohdistuvaa li-sämäärittelyä ja etenkin peruspalvelutason selkeää määrittelyä erilaisilla aluetyypeillä. Ainakaan toistaiseksi malli ei ole toteuttamiskelpoinen riittävän yksiselitteiden peruspalvelutason määrittelyn puuttuessa. Lisäksi malli vaatisi selkeät linjaukset joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten rahoituksen liittymäpinnoista. Myös kahtiajakomalli voisi mahdollistaa aluepolitiikan harjoittamisen, mikäli kahtiajako määriteltäisiin "sopivalla" tavalla.

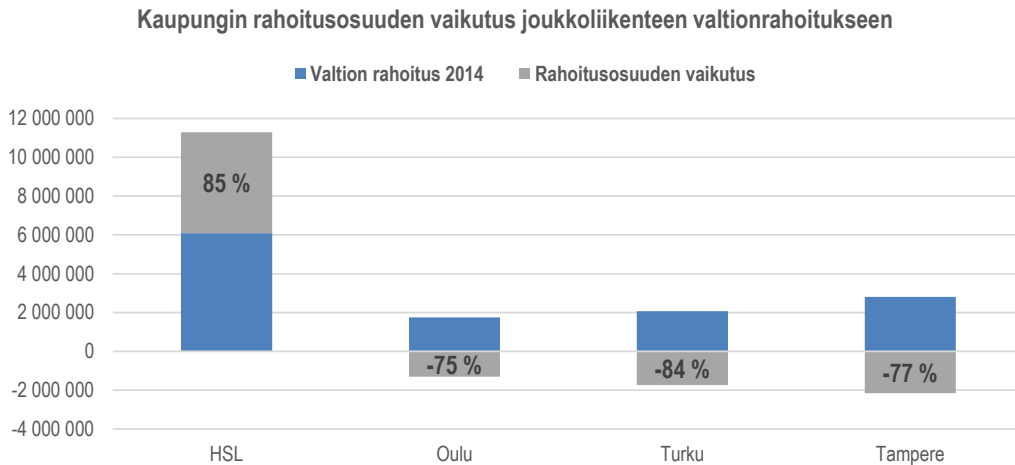
6.2 Suuret kaupungit

Vuonna 2014 suurille kaupungeille jaettiin 10 723 591 euroa asukaslukuun perustuen. Lisäksi Turun, Tampereen ja Oulun seudulle jaettiin 2 026 409 euroa perustuen seutulipputukeen, jota seudut olivat aiemmin saaneet ELY-keskuksilta. Seuraavassa on tarkastelu pelkästään asukaslukuun tai kuntien omaan rahoitukseen perustuvia rahanjakomalleja esimerkinomaisesti vuoden 2014 tunnuslukujen avulla. Jos asukaslukua käytettäisiin ainoana rahanjakokriteerinä, kasvaisi HSL:n valtionapu merkittävästi ja muiden kaupunkien valtionapu pienenesi (kuva 38).



Kuva 38. Väestömäärää perustuva rahanjako verrattuna vuoden 2014 rahanjakoon (Liikenneviraston valtionavustuspäätökset 2014, Tilastokeskuksen väestötietokanta 31.12.2013).

Jos rahanjakoperusteena suurten kaupunkien välillä käytettäisiin kuntien omaa rahoitusta, kasvaisi HSL:n valtionapu lähes kaksinkertaiseksi nykytilanteeseen verrattuna ja suurten kaupunkien rahoitus menisi lähes kokonaan HSL:lle (kuva 39).

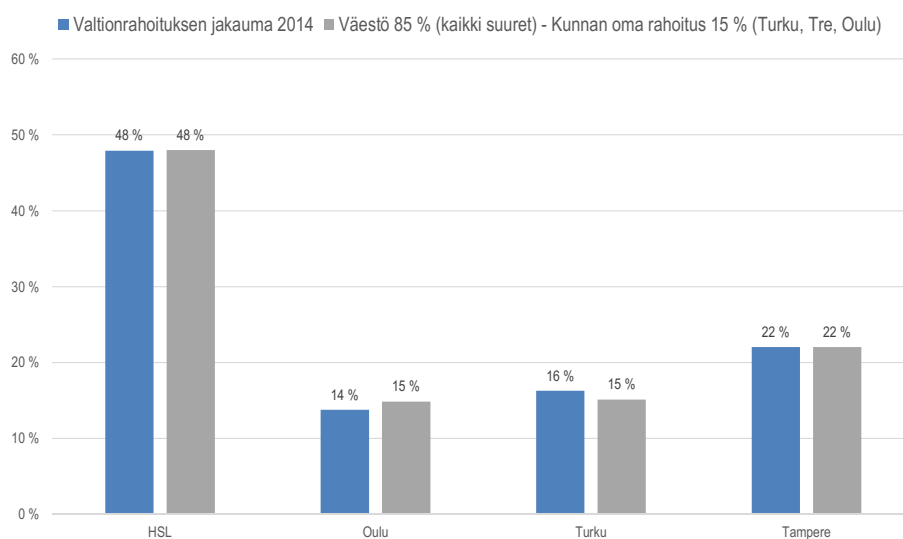


Kuva 39. Muutokset valtionavussa, jos valtionapu myönnettäisiin kunnan oman rahoituksen perusteella (Liikenneviraston valtionavustuspäätökset 2014).

Suurissa kaupungeissa on tavoitteena matkustajamäärien kasvattaminen. Lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna matkustuspotentiaalia on sellainen liikennekysyntä, joka olisi mahdollista hoitaa joukkoliikenteellä, mutta joka joukkoliikenteen tarjontapuutteiden vuoksi tai muista syistä käyttää toista kulkutapaa. HSL:n alueella on runsaasti kysyntäpotentiaalia, mutta joukkoliikenteen palvelutaso on huomattavasti muita kaupunkiseutuja korkeampi. Valtion rahoitusosuus HSL:n alueella on vain noin 3 %:n luokkaa, joten muutokset valtionrahoituksessa vaikuttavat varsin vähän joukkoliikenteen kokonaispalvelutasoon. HSL:n alueelle ja erityisesti myös muita alueita hyödyttävään kehittämis- ja innovaatiotoimintaan on tärkeää ohjata valtionrahoitusta, mutta HSL:n rahoitusosuutta ei esitetä kuitenkaan kasvatettavan merkittävästi muiden suurten kaupunkien kustannuksella. Rahoituksen voimakas siirtäminen muilta suurilta kaupungeilta HSL:n alueelle aiheuttaisi merkittäviä palvelutason heikennyksiä muissa suurissa kaupungeissa, kun taas HSL:n alueella pieni rahoituksen lisäys ei olisi kokonaisuudessa merkittävä.

Suurten kaupunkien valtionrahoitus ehdotetaan tulevinä vuosina jaettavan niin, että 85 % rahoituspotista jaetaan neljän suuren kaupungin välillä asukaslukujen suhteessa ja 15 % (entinen seutulipputuki) Turun, Tampereen ja Oulun seuduille kuntien oman rahoitusosuuden suhteessa. Tällöin muutokset nykyisen rahanjakoon ovat pieniä ja valtionrahoituksen kokonaismäärä kullakin seudulla säilyy lähellä nykytasoa, mutta rahoitukseen tulee mukaan pieni kannuste-elementti (kuva 40).

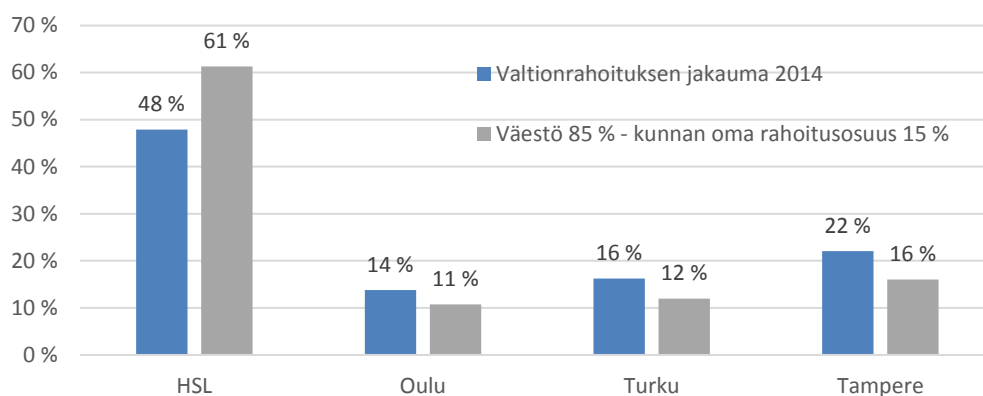
Ehdotus suurten kaupunkien valtionavustuksen jakokriteeristä



Kuva 40. Muutos vuoden 2014 rahanjaosta väestön (85 %) ja kaupunkiseutujen oman rahoituksen (15 % Tampereelle, Turulle ja Oululle) suhteessa jaettuun rahoitukseen (Liikenneviraston valtionavustushakemukset ja päätökset 2014, Tilastokeskuksen väestötietokanta 31.12.2013).

Vaihtoehtona tarkasteltiin myös mallia, jossa 15 prosenttia rahoituksesta jaettaisiin kaikille kaupunkiseuduille (mukaan lukien HSL) kuntien oman rahoitusosuuden suhteessa (kuva 41). Jakotapa kasvattaisi HSL:n osuutta merkittävästi ja vähentäisi muiden suurten kaupunkiseutujen rahoitusta oleellisesti. Rahanjakotapa vaikeuttaisi Turun, Tampereen ja Oulun tilannetta nykytilanteeseen verrattuna ja erityisesti tilanteessa, jossa valtionrahoituksen kokonaismäärää on vähennetty.

Suurten kaupunkien valtionavustusten jakautuminen: väestö 85 % ja oma rahoitus 15 %



Kuva 41. Muutos vuoden 2014 rahanjaosta väestön (85 %) ja kaupunkiseutujen oman rahoituksen (15 %) suhteessa jaettuun rahoitukseen (Liikenneviraston valtionavustushakemukset ja päätökset 2014, Tilastokeskuksen väestötietokanta 31.12.2013).

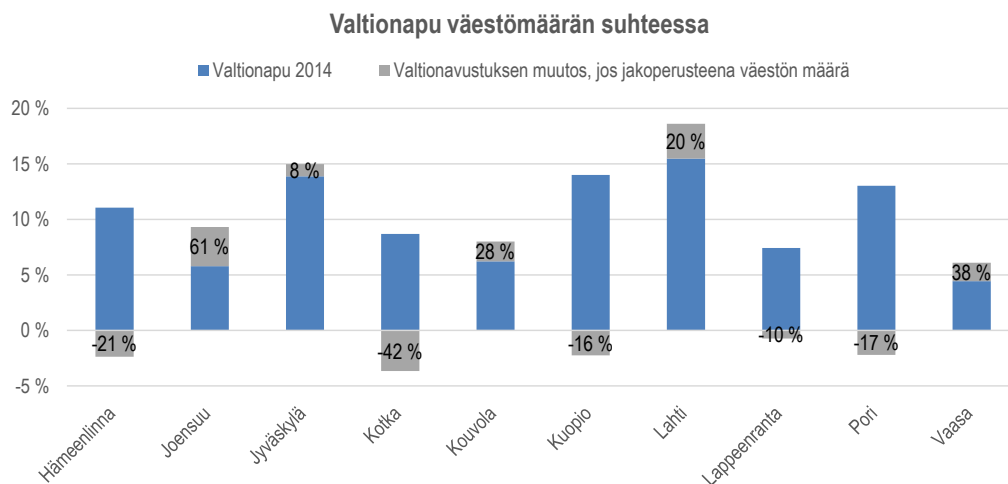
Suurten kaupunkien valtionapu on kytketty MAL-aiesopimusten kehittämistoimiin. Osa toimivaltaisista viranomaisista on kritisoinut MAL-kytkennän raskautta hakemusvaiheessa, jonka tuloksena raha kuitenkin jaetaan ensisijaisesti asetuksen mukaisesti asukasluvun perusteella. Liikenneviraston vastuulla on kuitenkin tarkistaa, että hakemuksessa esitetyt kehittämistoimenpiteet ovat riittävällä tasolla myös MAL-aiesopimuksissa. Jatkossa tavoitteena on entistä helpompi sähköinen hakuprosessi, jolloin tiedot tallentuisivat suoraan joukkoliikenteen sähköiseen järjestelmään.

Jatkossa junaliikenteen ostosopimusten päättyessä on suurten kaupunkien joukkoliikenteen valtionrahoitusta syytä tarkastella kokonaisuutena, jossa on mukana linja-autoliikenteen valtionrahoituksen lisäksi myös raideliikenne. Junien lähiliikenteen palveluiden ostot (9,1 M€) ovat yhteensä samansuuruiset kuin koko suurten kaupunkien joukkoliikenteen valtionrahoitus vuonna 2015. Lähiliikenne palvelee yksinomaan HSL:n sisäistä liikennettä sekä Helsinki–Karjaa, Helsinki–Riihimäki ja Helsinki–Lahti välisiä rataosuuksia. Rahoituspotin jakaminen asukaslukujen suhteessa suurille kaupunkiseuduille tulee siis jatkossa ottaa uudelleen arvioitavaksi ja sisällyttää junaliikenne mukaan tarkasteluihin.

6.3 Keskisuuret kaupungit

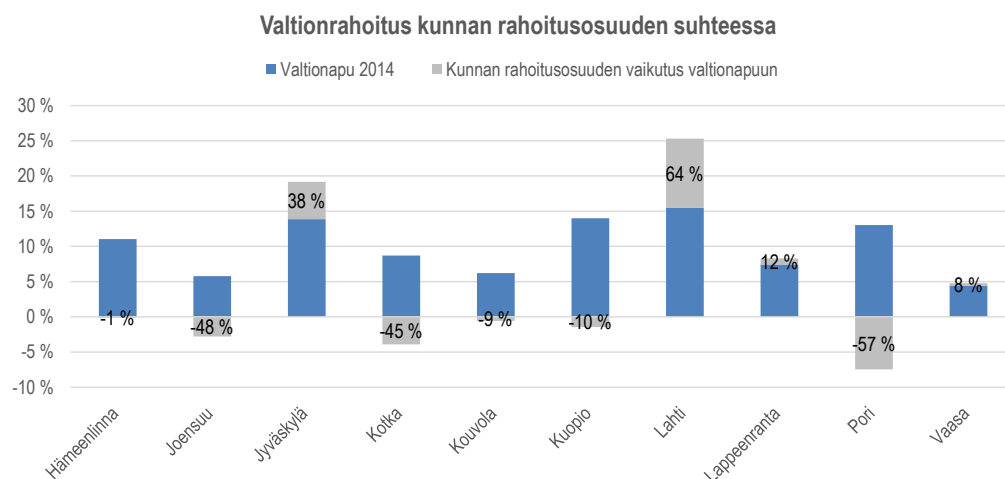
Vuonna 2014 keskisuurille kaupungeille jaettiin 8,9 miljoonaa euroa aiempien rahoituskiintiöiden ja kaupunkien määrärahatarpeiden pohjalta. Seuraavassa on tarkasteltu sopivimmiksi arvioitujen rahoituskriteerien mukaisia rahanjakomalleja keskisuurissa kaupungeissa verrattuna vuoden 2014 tilanteeseen. Tarkastelut ovat esimerkinomaisia ja niiden tarkoitus on ollut palvella rahanjakomallin suunnittelua. Kaupunkiseutukohtaiset tulokset vaihtelevat sen mukaan, minkä vuoden rahoitus otetaan vertailukohteeksi. Käytännössä rahanjako tapahtuisi todellisten, kulloistenkin toteumatietojen pohjalta vuosittain.

Jos rahanjakokriteerinä käytettäisiin yksinomaan asukaslukua, Joensuun, Lahden, Jyväskylän, Kouvolan ja Vaasan valtionavut kasvaisivat ja muiden kaupunkien valtionavut pienenisivät vuoden 2014 tilanteeseen verrattuna (kuva 42). Vuoden 2014 valtionapuun verrattuna suurin lisäys olisi Joensuussa ja suurin vähenemä Kotkassa.



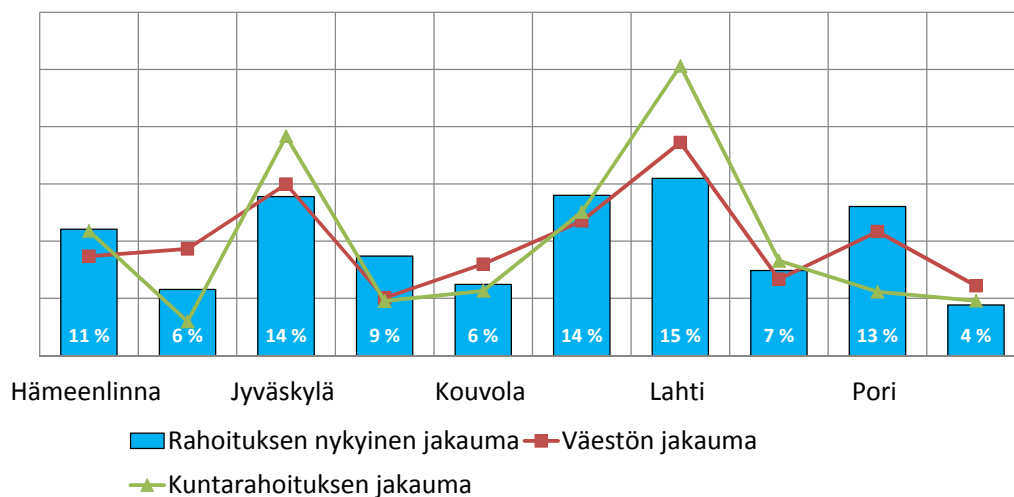
Kuva 42. Väestömäärää perustuva rahanjako keskisuurissa kaupungeissa verrattuna vuoden 2014 rahanjakoon (Liikenneviraston valtionavustuspäätökset 2014, Tilastokeskuksen väestötietokanta 31.12.2013).

Jos rahanjakoperusteena keskisuurten kaupunkien välillä käytettäisiin kuntien omaa rahoitusta, kasvaisivat Lahden ja Jyväskylän rahoitusosuudet merkittävästi nykytilanteeseen verrattuna. Myös Lappeenrannan valtionrahoitus kasvaisi ja muilla kaupunkiseuduilla rahoitus vähenisi (kuva 43). Tarkastelu perustuu kuntien valtionavustushakemuksissa ilmoittamiin kuntarahoitukseen ja tiedoissa voi olla puutteita.



Kuva 43. Muutokset valtionavussa alueiden näkökulmasta, jos valtionapu myönnettäisiin kunnan oman rahoituksen perusteella (Valtionavustushakemukset ja Liikenneviraston valtionavustuspäätökset 2014). Esimerkkitarkastelu vuoden 2014 tiedoilla.

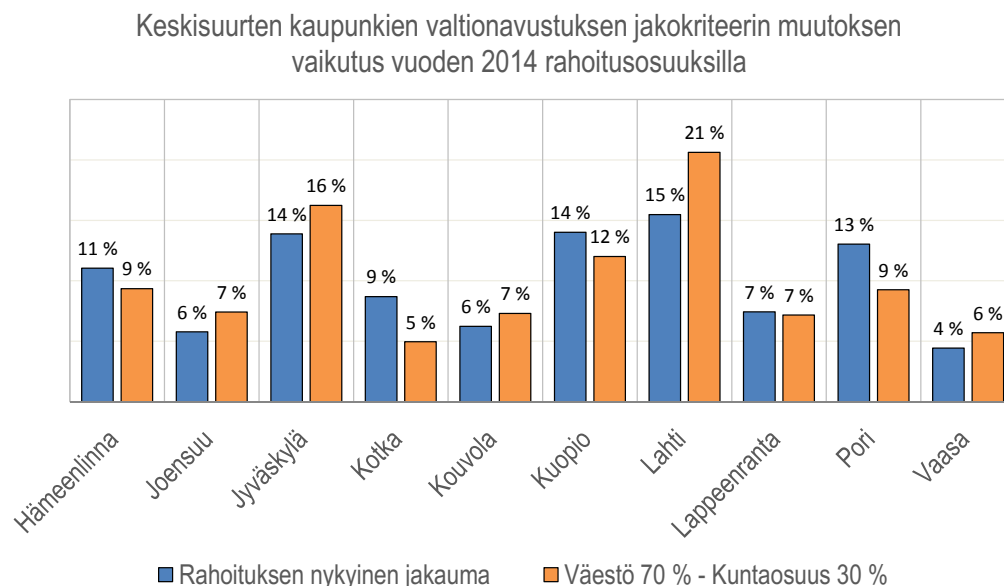
Keskisuurten kaupunkien valtionavustuksen jakauma vs. väestön ja kuntien oman rahoituksen jakauma



Kuva 44. Vuoden 2014 valtionapu, väestö ja kuntien omarahoitus (Valtionavustushakemukset ja Liikenneviraston valtionavustuspäätökset 2014, Tilastokeskuksen väestötietokanta 31.12.2013).

Ehdotuksena on yhdistelmäkriteerin muodostaminen niin, että pääosa rahoituksesta jaetaan asukasluvun suhteessa ja osa kuntien oman rahoitusosuuden mukaan. Kuvassa 45 on tarkasteltu rahoituksen jakamista väestön (70 %) ja kaupunkiseutujen oman rahoituksen (30 %) suhteessa. Uusi rahoitusperiaate olisi selkeä, läpinäkyvä ja alueita motivoiva. Se kuitenkin mahdollisesti muuttaisi merkittävästikin valtionavun määrää usealla kaupunkiseudulla ja uuteen rahoitustapaan tulisi siirtyä vaiheittain. Seuraavassa on tarkasteltu muutoksia neljän vuoden siirtymäaikana vuoden 2014 kunta-rahoitusosuuksien perusteella. On huomattava, että lopulliseen valtionavustuksen tasoon vaikuttaa kulloinkin toteutuva kunnan oma rahoitus, jonka muutokset vaikuttavat valtionosuuteen.

Keskisuurten kaupunkien valtionavun edellytyksenä on joukkoliikenteen aiesopimus kaupungin ja ELYn tai Liikenneviraston välillä. Kunnan oma rahoitusosuus esitetään määritettävän kunnan edellisen vuoden valtionapukelpoisten joukkoliikennerahoituksen toteuman perusteella.



Kuva 45. Muutos vuoden 2014 rahanjaosta väestön (70 %) ja kaupunkiseutujen oman rahoituksen (30 %) suhteessa jaettuun rahoitukseen (Valtionavustushakemukset ja Liikenneviraston valtionavustuspäätökset 2014, Tilastokeskuksen väestötietokanta 31.12.2013). Esimerkkitarkastelu kuntien ilmoittamien vuoden 2014 tietojen perusteella.

Taulukko 3. Ehdotus siirtymästä uusiin rahanjakomalleihin. Rahoituksen muutos kaupunkiseuduilla, jos kunnan oma rahoitus on vuosina 2016–2019 vuoden 2014 tasossa. Ehdotuksessa 70 % valtionavusta määräytyisi asukasluvun perusteella (kiinteä kriteeri) ja 30 % kunnan oman rahoitusosuuden perusteella, joka voi muuttua vuosittain. Tarkastelussa oletuksena on rahoituksen säilyminen vuoden 2014 tasossa.

Osuus rahoituksesta	2014	2016	2017	2018	2019
	Nykyinen rahoitusmalli	Nykytapa 75 %, uusi rahoitustapa 25 %	Nykytapa 50 %, uusi rahoitustapa 50 %	Nykytapa 25 %, uusi rahoitustapa 75 %	Uusi rahoitustapa 100 %
Hämeenlinna	11,0 %	10,6 %	10,2 %	9,8 %	9,3 %
Joensuu	5,8 %	6,2 %	6,6 %	7,0 %	7,4 %
Jyväskylä	13,9 %	14,5 %	15,1 %	15,6 %	16,2 %
Kotka	8,7 %	7,8 %	6,8 %	5,9 %	5,0 %
Kouvola	6,2 %	6,5 %	6,8 %	7,0 %	7,3 %
Kuopio	14,0 %	13,5 %	13,0 %	12,5 %	12,0 %
Lahti	15,5 %	16,8 %	18,1 %	19,3 %	20,6 %
Lappeenranta	7,4 %	7,4 %	7,3 %	7,2 %	7,2 %
Pori	13,0 %	12,1 %	11,1 %	10,2 %	9,3 %
Vaasa	4,4 %	4,7 %	5,1 %	5,4 %	5,7 %

Milj. euroa	2014	2016	2017	2018	2019
Hämeenlinna	0,99	0,95	0,91	0,87	0,83
Joensuu	0,52	0,55	0,59	0,62	0,66
Jyväskylä	1,24	1,29	1,34	1,40	1,45
Kotka	0,78	0,69	0,61	0,53	0,44
Kouvola	0,56	0,58	0,60	0,63	0,65
Kuopio	1,25	1,20	1,16	1,11	1,07
Lahti	1,38	1,49	1,61	1,72	1,84
Lappeenranta	0,66	0,66	0,65	0,64	0,64
Pori	1,16	1,08	0,99	0,91	0,83
Vaasa	0,40	0,42	0,45	0,48	0,51
YHTEENSÄ (jos kokonais-summa 2014 tasolla)	8,92	8,92	8,92	8,92	8,92

6.4 Pienet joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset

Pienten joukkoliikenteen toimivaltaisten kaupunkien valtionavun jakamisessa voidaan tarkastella ainakin seuraavia vaihtoehtoja:

- a) ELY-keskukset jakavat rahoituksen nykyiseen tapaan, jolloin valtionapu määräytyy ELYjen harkinnan mukaan.
- b) Rahoitus tapahtuu ELYjen kautta, mutta Liikennevirasto ohjaa pienille toimivaltaisille viranomaisille kohdennettavan rahoituksen määrää suosituksella.
- c) Rahoitus tapahtuu ELYjen kautta, mutta Liikennevirasto määrittää pienille toimivaltaisille viranomaisille myönnettävän rahoituksen määrän osana ELYjen määrärahakiintiötä.
- d) Rahoitus tulisi suoraan Liikennevirastolta (=nelijako). Rahanjakomalli voisi olla keskisuurista kaupunkiseuduista poikkeava.
- e) Pienet joukkoliikenteen toimivaltakaupungit joko luopuvat toimivallastaan ELY-keskukselle tai siirtyvät keskisuurten kaupunkien ja aiesopimusmenettelyn piiriin.

Joukkoliikenteen tukeminen voi tapahtua valtionavustuksena tai ELYjen ja kuntien yhteisillä liikenteen hankinnoilla, jotka ELY-keskus ja kaupunki rahoittavat yhdessä erikseen sovittavilla rahoitusosuuksilla.

Nykyinen malli (a), jossa ELYt myöntävät valtionapua alueensa pienille toimivaltaisille kaupungeilleen harkitsemallaan tavalla, takaa kaupunkiseuduille yksilöllisen kohtelun. ELYillä on hyvä tuntemus ja osaaminen alueensa kaupunkiseuduista. Ongelmana on kuitenkin se, että pienet toimivaltaiset viranomaiset eivät tule kohdelluksi tasaveroisesti, kun toinen toimivaltainen myöntää niille hakemuksesta valtionavustuksen. Eri puolilla maata sijaitsevat samantyyppiset kaupungit eivät tule kohdelluksi tasapuolisesti. Toimintatapana ELY-keskusten ja kuntien yhteiset liikennehankinnat valtionavun sijaan keventävät toimintamallia, mutta eivät poista alueiden väliseen rahanjakoon liittyvää problematiikkaa.

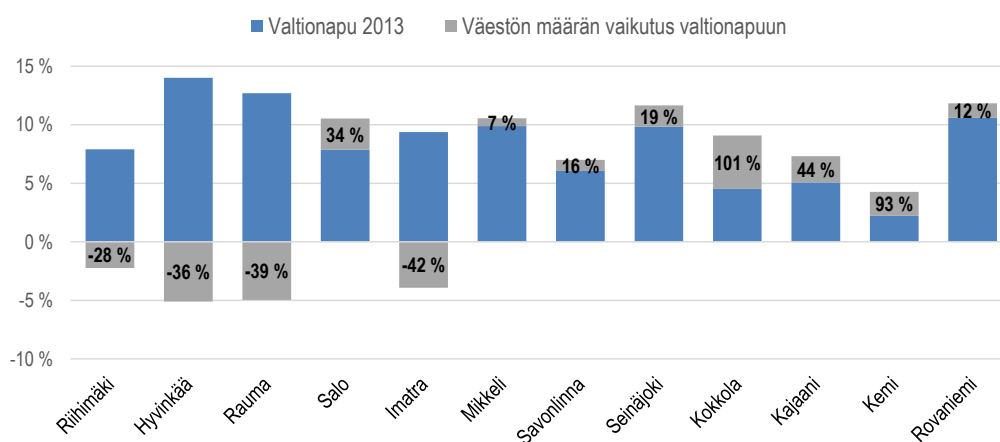
Jos ELYjen tuki ohjattaisiin pienille kaupunkiseuduille valtakunnallisella suosituksella (b), määrärahakiintiöllä (c) tai suoraan Liikennevirastosta (d), alueet tulisivat kohdelluksi valtakunnallisesti tasavertaisemmin. Kuntarahoitukseen sidottu valtionapu motivoisi pieniä toimivaltaisia kuntia mahdollisesti panostamaan joukkoliikenteeseen nykyistä enemmän.

Rahoitusjärjestelmä selkeytyisi, jos kaikkien alueiden valtionrahoitus tapahtuisi suoraan Liikennevirastosta. Jos keskisuurten ja pienten kaupunkien rahanjakomalli olisi toisistaan poikkeava, edellyttäisi se selkeää määrittelyä sille, mitkä kaupunkiseudut voivat olla keskisuuria ja mitkä pieniä. Haasteena tässä mallissa on se, että Liikennevirastossa ei välttämättä tunneta alueiden erityispiirteitä eikä resursseja ole perehtyä alueisiin tarpeeksi.

Seuraavassa on tarkasteltu erilaisia kriteereitä, joiden avulla pienten toimivaltaisten kaupunkien rahanjako olisi valtakunnallisesti entistä tasapuolisempaa – riippumatta siitä, toimisiko rahoittajana jatkossa ELY-keskus vai Liikennevirasto. ELY-keskukset ovat myöntäneet valtionapua pienille joukkoliikenteen toimivalta-kaupungeille lippujen hinnanalennuksiin sekä paikallis- ja palveluliikenteen hankintaan noin 3 miljoonaa euroa vuonna 2013, jolloin valtionosuus on ollut noin 30 % subventiosta (Vallu).

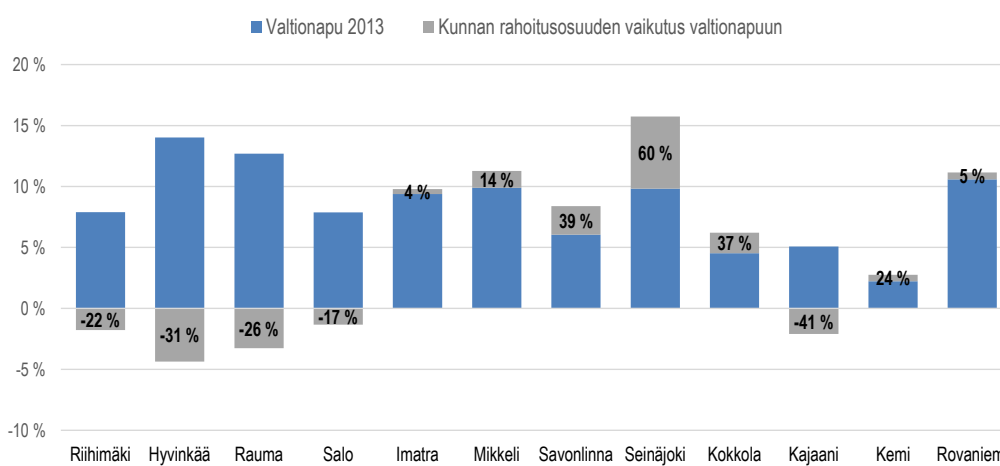
Jos rahoituksenjakokriteerinä olisi yksinomaan väestön määrä, vähenisi valtionapu Riihimäellä, Hyvinkäällä, Raumalla ja Imatralla (kuva 46). Myös kunnan oman rahoitusosuuden käyttäminen rahanjakoperusteena vähentäisi edellä mainittujen kaupunkien ja Kajaanin rahoitusosuuksia (kuva 47). Kunnan rahoitusosuutta koskevat tiedot ovat VALLUn tietoja vuodelta 2013 ja niissä saattaa olla puutteita.

Väestömäärän vaikutus kunnille myönnettävään valtionapuun



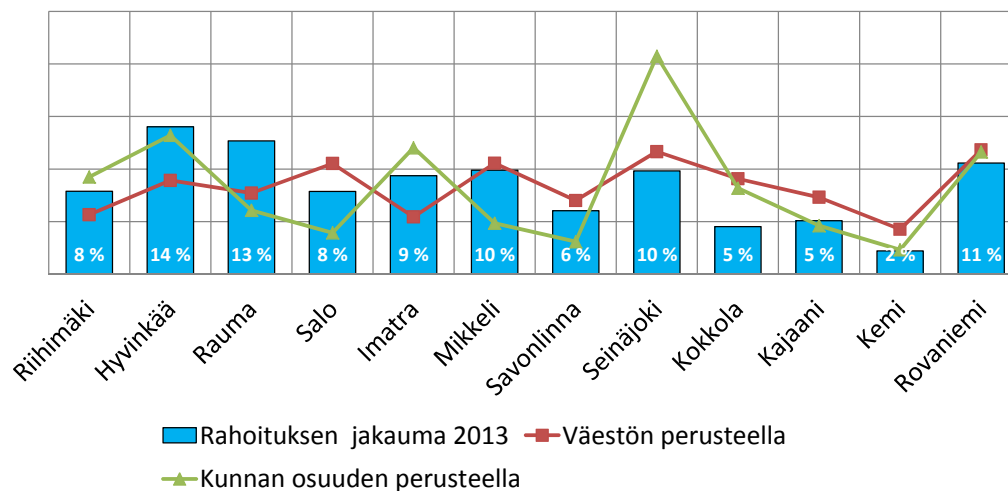
Kuva 46. Väestömäärää perustuva rahanjako pienissä kaupungeissa verrattuna vuoden 2014 rahanjakoon (Vallu 2013, Tilastokeskuksen väestötietokanta 2013).

Kunnan rahoitusosuuden vaikutus valtionavun jakautumiseen



Kuva 47. Muutokset valtionavussa, jos valtionapu myönnettäisiin kunnan oman rahoituksen perusteella (Vallu 2013, Tilastokeskuksen väestötietokanta 2013).

Pienten kaupunkien valtionavustuksen jakauma vs. väestön ja kuntien oman rahoituksen jakauma

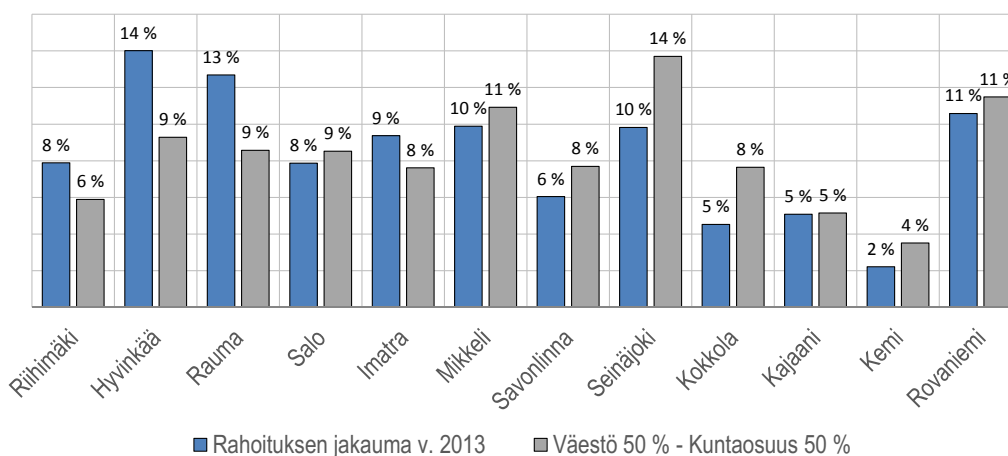


Kuva 48. Vuoden 2013 valtionapu, väestö ja kuntien omarahoitus (Vallu 2013, Tilastokeskuksen väestötietokanta 31.12.2013).

Ehdotuksena on yhdistelmäkriteerin muodostaminen niin, että puolet rahoituksesta jaetaan asukasluvun suhteessa ja puolet kuntien oman rahoitusosuuden mukaan. Kuvasissa 48 ja 49 on tarkasteltu rahoituksen jakamista väestön (50 %) ja kaupunkiseutujen oman rahoituksen (50 %) suhteessa. Uusi rahoitusperiaate olisi selkeä, läpinäkyvä ja alueita motivoiva. Se kuitenkin muuttaisi merkittävästi valtionavun määrää usealla kaupunkiseudulla ja uuteen rahoitustapaan tulisi siirtyä vaiheittain.

Taulukossa 4 on tarkasteltu muutoksia neljän vuoden siirtymäaikana vuoden 2013 kuntarahoitusosuuksien perusteella. On huomattava, että lopulliseen valtionavustuksen tasoon vaikuttaa kunnan oma rahoitus, joka voi siis siirtymäaikana kasvaessaan kasvattaa myös valtionosuutta.

Pienten kaupunkien valtionavustuksen jakokriteerin muutoksen vaikutus vuoden 2013 tiedoilla



Kuva 49. Muutos vuoden 2014 rahanjaosta väestön (50 %) ja kaupunkiseutujen oman rahoituksen (50 %) suhteessa jaettuun rahoitukseen (Vallu 2013, Tilastokeskuksen väestötietokanta 2013). Esimerkkitarkastelu vuoden 2013 kuntien ilmoittamien kustannusten perusteella.

Taulukko 4. Siirtymäaika nykyisestä rahanjaosta väestön (50) ja kaupunkien oman rahoituksen (50) suhteessa jaettuun rahoitukseen. Esimerkkitarkastelu vuoden 2013 kuntien ilmoittamien kustannusten perusteella.

Osuus rahoituksesta	2013	2016	2017	2018	2019
	Nykyinen rahoitusmalli	Nykytapa 75 %, uusi rahoitustapa 25 %	Nykytapa 50 %, uusi rahoitustapa 50 %	Nykytapa 25 %, uusi rahoitustapa 75 %	Uusi rahoitustapa 100 %
Riihimäki	7,9 %	7,4 %	6,9 %	6,4 %	5,9 %
Hyvinkää	14,0 %	12,8 %	11,6 %	10,5 %	9,3 %
Rauma	12,7 %	11,7 %	10,6 %	9,6 %	8,6 %
Salo	7,9 %	8,0 %	8,2 %	8,4 %	8,5 %
Imatra	9,4 %	8,9 %	8,5 %	8,1 %	7,6 %
Mikkeli	9,9 %	10,1 %	10,4 %	10,7 %	10,9 %
Savonlinna	6,0 %	6,5 %	6,9 %	7,3 %	7,7 %
Seinäjoki	9,8 %	10,8 %	11,8 %	12,7 %	13,7 %
Kokkola	4,5 %	5,3 %	6,1 %	6,9 %	7,6 %
Kajaani	5,1 %	5,1 %	5,1 %	5,1 %	5,1 %
Kemi	2,2 %	2,5 %	2,9 %	3,2 %	3,5 %
Rovaniemi	10,6 %	10,8 %	11,0 %	11,3 %	11,5 %

Milj. euroa	2013	2016	2017	2018	2019
Riihimäki	0,23	0,22	0,20	0,19	0,17
Hyvinkää	0,41	0,38	0,34	0,31	0,27
Rauma	0,37	0,34	0,31	0,28	0,25
Salo	0,23	0,24	0,24	0,25	0,25
Imatra	0,28	0,26	0,25	0,24	0,22
Mikkeli	0,29	0,30	0,31	0,31	0,32
Savonlinna	0,18	0,19	0,20	0,21	0,23
Seinäjoki	0,29	0,32	0,35	0,38	0,40
Kokkola	0,13	0,16	0,18	0,20	0,23
Kajaani	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Kemi	0,07	0,08	0,08	0,09	0,10
Rovaniemi	0,31	0,32	0,33	0,33	0,34
YHTEENSÄ (jos kokonais-summa 2014 tasolla)	2,95	2,95	2,95	2,95	2,95

Suosituksena on, että pienten joukkoliikenteen toimivaltaisten kaupunkien rahanjako tapahtuu toistaiseksi ELYjen kautta ja tukimäärä yllä esitettyä 50/50-periaatetta noudattaen. Jatkossa suositukseen on joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten lukumäärän vähentäminen, jolloin hyötynä olisi rahoituksen näkökulmasta selkeys. Pienet joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset voivat joko lisätä vastuutaan ja siirtyä keskisuurten kaupunkien joukkoon ja aiesopimusten piiriin tai luopua toimivalta-alueellaan ja siirtyä ELYn toimivaltaan. Jos pienet kaupunkiseudut haluavat siirtyä keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoon, tulisi yhtenä ehtona olla selkeä pyrkimys palvelujen kehittämiseen. Halu siirtymisestä keski-suureksi kaupunkiseuduksi

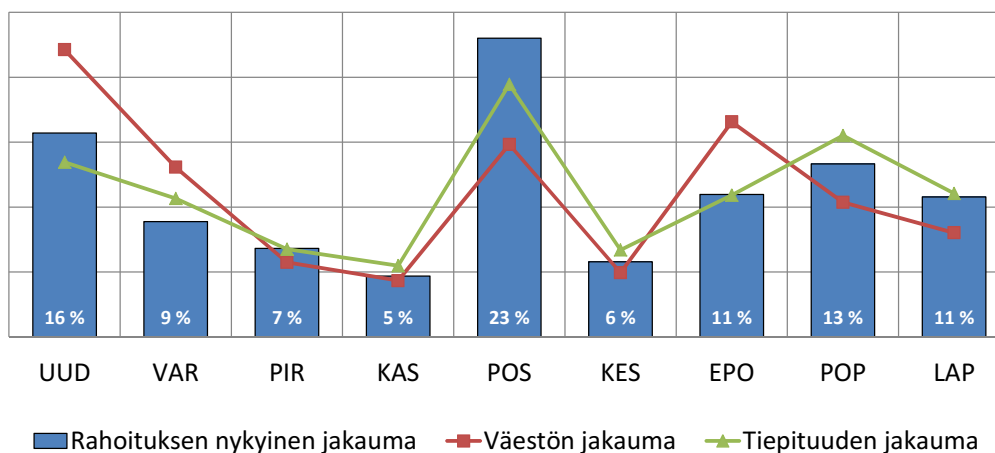
tulisi olla alueesta lähtevää ja vapaaehtoista, kuten myös toimivallasta luopuminen ELY-keskuksille.

6.5 ELY-keskukset

ELYjen aiemmin käytössä olleilla määrärahakiintiöillä ei lähtökohtaisesti tunnistettu erityistä perustetta, vaan ne ovat muotoutuneet vuosien aikana vähitellen. Toimintaympäristöissä ja rahankäytössä on suuria alueellisia eroja ELYjen välillä. ELY-alueille sopivina rahanjakokriteereinä tarkastellaan seuraavassa väestömäärää ja tiekilometrejä. Tiekilometrit valittiin yhdeksi kriteeriksi, koska asukasmäärän (kysyntä-potentiaalin) lisäksi haluttiin kuvata palveltavan alueen maantieteellistä laajuutta yksiselitteisellä mittarilla.

Vuonna 2014 ELYlle myönnetty joukkoliikenteen määrärahakiintiö oli yhteensä 31,32 miljoonaa euroa. Kuvassa 50 on tarkasteltu harkinnanvaraista rahanjakoa ja alueiden väestömäärää sekä tiekilometrejä. Väestömäärässä on mukana vain ELYn oman toimivalta-alueen väestö. Tiekilometreissä on myös ELYn alueella sijaitsevien toimivaltaisten kaupunkien tiekilometrit, koska merkittävä osa liikenteestä ajetaan kaupunkialueilla.

**Ely-keskusten alueen (ml. pienet viranomaiskaupungit)
nykyinen valtionrahoituksen jakauma vs. väestön ja
tiepituuden jakauma**

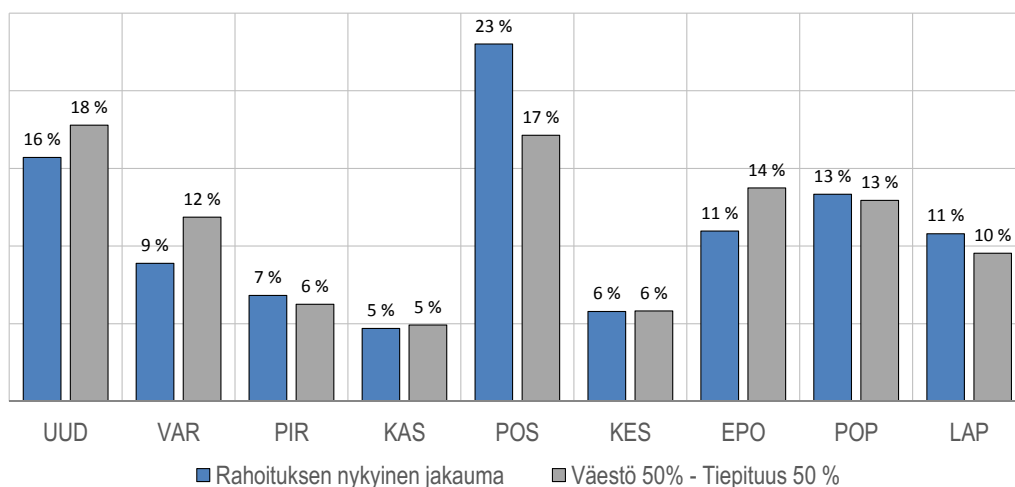


Kuva 50. Ely-keskusten alueen (ml. pienet viranomaiskaupungit) nykyinen valtionrahoituksen jakauma vs. väestön ja tiepituuden jakauma (Määrärahakiintiöt, Tilastokeskuksen väestötietokanta 2013, Tierekisteri 2013). Bruttomallin lipputulot vähennetty.

Tavoitteena on ollut löytää kriteeri, joka olisi selkeä ja yksiselitteinen ja muuttaisi nykyistä rahoituksenjakoa mahdollisimman vähän – ainakin lähivuosina. Kuvassa 51 on tarkasteltu määrärahanjakoa asukasmäärän (50 %) ja tiekilometrien (50 %) perusteella. Kriteeri pienentäisi Pohjois-Savon ja Kaakkois-Suomen ELYjen määrärahaa ja kasvattaisi Varsinais-Suomen, Uudenmaan ja Etelä-Pohjanmaan ELYjen määrärahaa. Muutokset ovat sen verran merkittäviä, että jos tähän kriteeriin päädytään, tarvitaan siirtymäaika. Lisäksi on varmistettava, että ELYt pystyvät hoitamaan siirtymäaikana voimassaolevat sopimukset määrärahan muuttuessa.

Uusi rahanjako vähentäisi ainakin Pohjois-Savon ELYn alueella merkittävästi joukkoliikenteen tarjonnan määrää ja vaarantaisi peruspalvelutason toteutumisen useilla yhteysväleillä. Siksi on varmistettava, että jo uuteen rahanjakomalliin siirryttäessä voidaan hyödyntää henkilökuljetusten rahoitusta tai henkilökuljetuksia joukkoliikenteen peruspalvelutason turvaamisessa maaseudulla. Peruspalvelutason toteuttamisella on ELY-liikenteessä keskeinen merkitys. Jatkossa rahanjakomallia on tarpeen tarkentaa peruspalvelutason toteutumisen seurannalla sen jälkeen, kun peruspalvelutaso on rahoituksen näkökulmasta niin yksiselitteisesti määritetty, että puutteet voidaan tunnistaa.

**Ely-keskusten alueen (ml. pienet viranomaiskaupungit)
valtionrahoitus jakokriteerin muutoksen vaikutus**



Kuva 51.

Muutos vuoden 2014 määrärahaikiintiöihin verrattuna (bruttomallin lipputuloarviot vähennetty), jos ELYjen rahanjako perustetaan väestöön (50 %) ja tienpituuteen (50 %) (Määrärahaikiintiöt 2014, Tilastokeskuksen väestötietokanta 31.12.2013, Tierekisteri 2013).

Taulukko 5. Siirtymäaika nykyisestä rahanjaosta väestön (50 %) ja yleisten teiden pituuden (50 %) suhteessa jaettuun rahoitukseen.

Osuus rahoituksesta	2014	2016	2017	2018	2019
	Nykyinen rahoitusmalli	Nykytapa 75 %, uusi rahoitustapa 25 %	Nykytapa 50 %, uusi rahoitustapa 50 %	Nykytapa 25 %, uusi rahoitustapa 75 %	Uusi rahoitus-tapa 100 %
Uudenmaan ELY	15,7 %	16,2 %	16,7 %	17,3 %	17,8 %
Varsinais-Suomen ELY	8,9 %	9,6 %	10,4 %	11,1 %	11,9 %
Pirkanmaan ELY-keskus	6,8 %	6,7 %	6,5 %	6,4 %	6,3 %
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	4,7 %	4,7 %	4,8 %	4,9 %	4,9 %
Pohjois-Savon ELY	23,0 %	21,5 %	20,1 %	18,6 %	17,1 %
Keski-Suomen ELY-keskus	5,8 %	5,8 %	5,8 %	5,8 %	5,8 %
Etelä-Pohjanmaan ELY	11,0 %	11,7 %	12,4 %	13,0 %	13,7 %
Pohjois-Pohjanmaan ELY	13,3 %	13,2 %	13,1 %	13,0 %	12,9 %
Lapin ELY-keskus	10,8 %	10,5 %	10,2 %	9,9 %	9,5 %

Milj. euroa	2014	2016	2017	2018	2019
Uudenmaan ELY	4,57	4,72	4,87	5,02	5,18
Varsinais-Suomen ELY	2,59	2,80	3,02	3,24	3,45
Pirkanmaan ELY-keskus	1,99	1,94	1,90	1,86	1,82
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	1,37	1,38	1,40	1,41	1,43
Pohjois-Savon ELY	6,70	6,27	5,84	5,41	4,99
Keski-Suomen ELY-keskus	1,68	1,69	1,69	1,69	1,69
Etelä-Pohjanmaan ELY	3,19	3,39	3,60	3,80	4,00
Pohjois-Pohjanmaan ELY	3,88	3,85	3,82	3,80	3,77
Lapin ELY-keskus	3,14	3,05	2,96	2,87	2,78
YHTEENSÄ (jos kokonaissumma 2014 tasolla, bruttomallin lipputulot vähennetty)	29,10	29,10	29,10	29,10	29,10

6.6 Rahoituksen painopisteiden herkkyy- tarkastelu

Mitä tapahtuu jos joukkoliikenteen valtionrahoitusta vähennetään?

Kuntien mielestä valtionrahoitus on tärkeä ”siemenraha”, jolla joukkoliikenneuudistuksia saadaan kaupungeissa vietyä eteenpäin. Valtionapu kannustaa päättäjiä tekemään joukkoliikenteen kehittämistä suosivia päätöksiä. Valtionrahoituksen poistaminen joukkoliikenteestä vähentäisi kuntien panostushalukkuutta joukkoliikenteeseen. Seuraavassa on haastattelujen pohjalta arvioitu joukkoliikenteen valtionavun vähentämisen mahdollisuuksia ja seurauksia erityyppisillä alueilla.

Suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa valtionavun leikkaukset kohdistettaisiin tarjonnan karsimiseen vähimmän kysynnän alueilla ja aikoina, kuten iltaisin, viikonloppuisin ja kesäajan liikenteessä. Valtionrahoituksen leikkaamisen vaikutukset näkyisivät erityisesti keskisuurissa kaupungeissa kysynnän negatiivisena kierteenä. Jos tarjontaa karsitaan, useilla alueilla ei kausilipun käyttäjien tarpeisiin voitaisi enää vastata. Rahoituksen leikkaaminen uuden joukkoliikenteen järjestämistavan siirtymävaiheessa on erityisen vaarallista. Alueilla koetaan, että juuri nyt tarvitaan pysyvyyttä uudelle järjestämistavalle ja seuranta siitä, mitä nykyisillä resursseilla pystytään tekemään. Usealla kaupunkiseudulla nähdään myös, että valtionapua ei enempää voi vähentää, sillä liikenteen rahoitusvastuu siirtyy tällöin kunnalle ja se todennäköisesti aiheuttaa tarjonnan karsimisen.

Alueet kokevat keskisuurten kaupunkien joukkoliikenteen valtiorahoituksen hyvin merkittäväksi. Keskeinen tuen tarve kohdistuu lipunhintojen alentamiseen. Erityisesti kaupunkiseutujen reunakunnissa kuntien oman rahoituksen osuus on pieni, mikä korostaa valtionavun merkitystä kaupunkiseudun reunakuntien joukkoliikenteen järjestämisessä.

ELY-keskuksissa valtionrahoituksen leikkaukset johtaisivat kuntien kustannusosuuksien kasvamiseen sekä ELYn omien liikenneostojen kriittiseen tarkasteluun ja karsintaan. Usealla alueella ELY-keskusten keskuskaupunkeihin suuntautuvat yhteydet jouduttaisiin priorisoimaan ja sen seurauksena valtionapua vähennettäisiin pienten kaupunkien paikallisliikenteestä. Leikkaukset kohdistuisivat myös palveluliikenteeseen, koska palveluliikenteellä hoidetaan kunnan sosiaalitoimen kuljetuksia, jotka saavat muutakin valtionrahoitusta. Palveluliikenteen lakkauttaminen kasvattaisi erityisesti sosiaalitoimen kuljetusten kustannuksia.

ELY-keskusten määrärahojen leikkaukset näkyisivät alueilla kuntalaisille huonompana palveluna ja joukkoliikenteen käyttäjämäärien laskuna. Joukkoliikenteen palvelutasoon tulisi entistä jyrkempi ero ELY-keskusten ja suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen välille. Koululaisten ja toisen asteen opiskelijoiden liikenne jäisi kuntien ylläpidettäväksi, mikä aiheuttaisi seudullisten opiskeluyhteyksien häviämisen. Liikenteen kehittäminen ja kokeilut eivät olisi enää mahdollisia.

Tämän selvityksen puitteissa ei ole löydetty kohteita, joista joukkoliikenteen valtionrahoitusta voisi välittömästi karsia. Jos haja-asutusalueiden liikennepalveluita pystytään tulevaisuudessa yhdistelemään tehokkaasti ja henkilökuljetuksia ja joukkoliikennepalveluja tarjoamaan samoissa liikennevälineissä, voidaan kenties vähäväkimmäisten (heikon joukkoliikennekysynnän omaavien) alueiden rahoitusta vähentää. Vähentäminen on mahdollista vasta sen jälkeen, kun peruspalvelutaso on ensin turvattu muulla liikenteellä. Ylipäätään heikoimman kysynnän omaavilla alueilla joukkoliikenteen tulevaisuus on pitkälti sen varassa, onnistutaanko vireillä oleva henkilökuljetusten uudistus viemään läpi ja saadaanko joukkoliikenteen peruspalveluita korvatuksi (nykyisin yksilökuljetuksina epätarkoituksenmukaisesti järjestetyillä) henkilöliikenteen palveluilla.

Mitä mahdollisella lisärahalla saataisiin aikaan?

Mahdollisen lisärahoituksen uskotaan tuovan joukkoliikenteeseen lisää matkustajia, nostavan joukkoliikenteen kulkutapaosuutta ja kaiken kaikkiaan edesauttavan joukkoliikenteen positiivisen kierteen syntymistä. Lisärahoituksella pystytettäisiin laajemmin vaikuttamaan asiakaspalveluun, esimerkiksi tarjoamalla edullisia lippuja, joukkoliikenteen käyttöä helpottavia palveluja sekä lisäämään vuorotarjontaa erityisesti parhaimman kysynnän reiteillä. Lisärahoituksella voitaisiin korjata yhteys- ja vuoropuutteita sekä kaupunkiliikenteessä että peruspalvelutasoisessa liikenteessä. Mahdollista lisärahoitusta käytettäisiin myös erilaisiin kehittämishankkeisiin, informaatiojärjestelmiin ja liityntäpysäköintiin. Maaseutualueilla lisärahoituksella voitaisiin merkittävästi vaikuttaa maaseudun joukkoliikenteen syöksykierteen hidastumiseen.

Alueet kokevat, että mahdollisesta lisärahasta tai leikkauksista olisi hyvä tietää ennalta. Näin alueet voisivat varautua erilaisiin uudelleenjärjestelyihin ja lisäraha kohdennettaisiin esimerkiksi palvelutason parantamiseen ja vuorovälin tihentämiseen tärkeimmillä yhteysväleillä. Lisäraha on tärkeää kohdentaa sinne, missä rakennetaan liikennekokonaisuuksia. Lisäksi sen avulla voidaan tukea muun muassa erilaisia ympäristötavoitteita, kuntalaisten tasa-arvon toteutumista sekä turvata perusliikkuminen.

Tämän selvityksen puitteissa näyttää siltä, että lisärahan kohdentaminen väkirikkaille alueilla tarjoaa parhaan mahdollisuuden kasvattaa joukkoliikenteen matkustajamääriä. Erityisen hyvä vaikuttavuus valtionavulla uskotaan olevan keskisuurissa kaupungeissa, joissa on riittävä matkustuspotentiali, mutta kuitenkin runsaasti varsin pienellä rahoituksella korjattavissa olevia palvelutasopuutteita, esimerkiksi joukkoliikennealueiden ilta- ja kesäajan tarjonnassa.

7 Johtopäätökset ja suositukset

7.1 Johtopäätökset

1. Joukkoliikenteen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää positiivista kehittämisen kierrettä

Joukkoliikenteen määrärahan tarve on kasvanut tarkastelujaksolla. Kasvu johtuu kustannustason noususta, uuden liikenteen järjestämistavan siirtymäajasta sekä vähäisillä alueilla vähentyneestä kysynnästä. Tarpeen kasvu on ollut voimakasta sekä suurilla että keskisuurilla kaupunkiseuduilla. Samaan aikaan valtion joukkoliikenteen määräraha on vähentynyt. Riittävä rahoitus on välttämätöntä, että matkustajamäärien kasvu saadaan alueilla kunnolla käyntiin, joukkoliikenteen liiketoiminta kasvamaan ja pystytään luomaan mahdollisuudet joukkoliikenteen positiivisen kierteen aikaansaamiselle.

Valtionrahoituksen tavoitteena on sekä turvata peruspalvelutasoa että lisätä joukkoliikenteen käyttöä. Hallinnossa ja päätöksenteossa on näiden välisestä painotuksesta erilaisia näkemyksiä. Joukkoliikenteen tavoitteiden näkökulmasta (200 miljoonaa lisämatkaa) rahoitus tulisi kohdentaa täysipainoisesti kasvaville kaupunkiseuduille, joissa on hyvä ja yhä kasvava kysyntäpotentiaali. Toisaalta valtionhallinnossa esiintyy vahvoja näkemyksiä siitä, että valtion tehtävänä on joukkoliikenteessä nimenomaan turvata peruspalvelutasoa kaupunkiseutujen ulkopuolisessa liikenteessä. Viimeisin karsinta joukkoliikennerahoista vuonna 2015 tehtiin suurten ja keskisuurten kaupunkien valtionavusta. Tavoite siitä, että suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen valtionrahoitus nostaa seutujen joukkoliikenteen palvelutasoa ja siten lisää joukkoliikenteen käyttöä ja markkinaosuutta sekä parantaa sen kilpailukykyä ja pienentää kuntien kustannustaakkaa, ei toteudu, vaan päinvastoin kuntien kustannustaakka on kasvanut.

Nykyisellä joukkoliikenteen valtionrahoituksella ei pystytä toteuttamaan asetettuja tavoitteita ilman että rahoitustaakka siirretään kunnille. Nykyinen joukkoliikenteen valtionapu ei myöskään riittävästi auta alueita peruspalvelutason saavuttamisessa. Peruspalvelutason toteuttaminen ei ole mahdollista jatkossakaan, vaikka määrärahaa lisättäisiin peruspalvelutasoiseen liikenteeseen, ellei henkilökuljetuksia ja joukkoliikennettä pystytä tehokkaasti yhdistelemään ja näitä yhteiskuljetuksia tehokkaasti hyödyntämään maaseudun peruspalvelutason toteuttamisessa. Myös junaliikenteen on oltava mukana kokonaisuudessa kun tarkastellaan peruspalvelutason toteutumista ja peruspalvelutasoisen liikenteen rahoittamista.

2. Rahanjakomallin on oltava selkeä, läpinäkyvä, oikeudenmukainen ja ennakoitava

Rahanjakoperusteita on tarpeen selkeyttää, mutta aluekohtaisissa rahamäärissä tapahtuvien muutosten on oltava pieniä. On tärkeää, että rahanjakomalli kannustaa alueita panostamaan joukkoliikenteeseen. Tässä selvityksessä uuden rahanjakomallin tavoitteiksi asetettiin seuraavaa:

1. Edistää joukkoliikenteen tavoitteita ja saa aikaan joukkoliikenteen palveluja, joita ei tarpeesta huolimatta muutoin olisi.
2. Kohtelee kuntia ja alueita oikeudenmukaisesti ottaen huomioon alueiden erityispiirteet ja erilaiset tarpeet sekä erot kuntien omissa joukkoliikennepanostuksissa ja -mahdollisuuksissa.
3. Kannustaa kuntia lisäämään tai säilyttämään omaa joukkoliikenteen rahoitustaan.
4. On peruslinjoiltaan pitkäjänteinen, mutta joustaa muuttuvien tilanteiden ja tarpeiden mukaan
5. Johtaa pitkäjänteisesti ennakoitavaan ja ennustettavaan rahanjakoon.
6. On perusteiltaan selkeä, ”läpinäkyvä” ja eri osapuolten hyväksyttävissä.
7. Käytettävien kriteereiden lähtötiedot ovat luotettavasti saatavissa.
8. Kannustaa alueita joukkoliikenteen kehittämiseen, henkilökuljetusten tehokkuuteen ja joukkoliikennettä suosivaan maankäyttöön.
9. Hakuprosessi on kevyt.
10. Muutokset nykyisiin valtionavun määriin ovat ainakin aluksi mahdollisimman pieniä.

Ehdotetussa rahanjakomallissa tavoitteisiin 1,5,6,9 ja 10 on pystytty on toimivaltaisten viranomaisten arvion mukaan pystytty parhaiten vastaamaan.

Joukkoliikenteen kehittämisessä on työn aikana tunnistettu myös useita muita rahoitusta sivuavia kehittämistarpeita, kuten esimerkiksi hankintojen tehokkuuden parantaminen, peruspalvelutason määrittely ja seurannan kehittäminen sekä tilastojen luotettavuuden lisääminen, mutta niitä koskevat tavoitteet asetetaan muualla kuin rahanjakokriteereissä.

Rahoituksen jakamisen haasteena on, että jos rahoituksen kokonaismäärä ei kasva, uudelleenjako merkitsee osalla alueista valtionrahan vähenemistä. Tähän on annettava alueille riittävästi siirtymäaika, jotta mm. liikennehankinnat ehditään sopeuttaa uuteen rahoituskehikseen.

3. Asukasmäärä, kunnan oma rahoitusosuus ja tiekilometrit ovat käyttökelpoisimmat rahanjakokriteerit

Tässä vaiheessa parhaiten soveltuviksi rahanjakokriteereiksi on tässä selvityksessä todettu asukasmäärä, kunnan oma rahoitusosuus sekä tiekilometrit. Ehdotuksena on seuraava kriteerien soveltaminen

- suuret kaupungit: asukasluku 85 % ja lisäksi Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseuduille 15 % kuntien oman joukkoliikennerahoituksen suhteessa
- keskisuuret kaupungit: asukasluku 70 % ja kuntien oma rahoitusosuus 30 %
- pienet toimivaltaiset kaupungit: asukasluku 50 % ja kuntien oma rahoitusosuus 50 % (suosituksena ELYlle)
- ELY-keskukset: asukasluku 50 % ja yleisten teiden pituus 50 %.

Kriteerien valintaan vaikuttivat niiden soveltuvuus kuvaamaan alueiden joukkoliikenteen kehittämispotentiaalia (väestö), joukkoliikenteen järjestämisen haasteita (tiekilometrit) sekä alueiden motivointi omaan panostamiseen (kunnan oma rahoitus). Lisäksi kriteerien valintaan vaikuttivat niiden saatavuus, yksiselitteisyys ja luotettavuus tiedonlähteenä. Kriteeriyhdistelmästä haluttiin määrittää aluksi mahdollisimman yksinkertainen.

Kunnan omaa rahoitusosuutta haluttiin painottaa pienemmillä kaupunkiseuduilla, joissa kuntakohtainen panostus joukkoliikenteen kehittämiseen vaihtelee suuresti. Kunnan omaa rahoitusosuutta ei katsottu tarpeelliseksi korostaa suurilla kaupunkiseuduilla, joissa joukkoliikenteeseen panostaminen on itsestään selvää suuren kysynnän ja joukkoliikenteen tarpeen myötä. ELY-keskusten määrärahanjaossa katsottiin tärkeäksi huomioida väestön lisäksi myös palveltavan alueen laajuus.

Kunnan omarahoitusosuuden laskentatapa on syytä tarkentaa. Tämänkin selvityksen tarkasteluja on vaikuttanut se, että rahoitushakemuksissa kaikki alueet eivät ole ilmoittaneet valtionapukelpoisen joukkoliikenteen määrää täysimääräisenä tai on ilmoitettu myös muita, kuin valtionapukelpoisia kustannuksia. Valtionavun ehdot määritetään asetuksessa ja hakemuksiin edellytetään jatkossa yksiselitteisesti kuntien valtionapukelpoisen liikenteen kustannuksia kokonaisuutena.

4. Rahoituksen näkökulmasta peruspalvelutaso on tarpeen määrittää uudelleen

Peruspalvelutasoisessa liikenteessä todetut peruspalvelutason puutteet ja peruspalvelutason ylläpito olisivat selkeä rahoituksenjakoperuste. Peruspalvelutasoa ei toisistaan ole voitu yhteismitallisesti määrittää eikä sen toteutumista mitata. Jotta peruspalvelutasoa voitaisiin tarkastella yhtenä rahanjaon kriteerinä, tulisi peruspalvelutasopuutteiden olla yksiselitteisesti tunnistettavissa.

Rahoituksen näkökulmasta peruspalvelutaso tulisi voida määrittää valtakunnallisesti yhteismitalliseksi ja mitattavaksi. Tästä huolimatta peruspalvelutason määrittely voi olla erityyppisillä alueilla (maaseutu ja kaupunkiseudut) erilainen. Tämän työn yhteydessä on korostunut tarve määrittää peruspalvelutaso erikseen ja erillaisena maaseudulle ja kaupunkialueille. Maaseudun peruspalvelutason määrittelyssä korostuvat matkustustarpeiden hyvä tuntemus ja niihin vastaaminen kohdennetuilla vuoroilla sekä yhteistyökysymykset henkilökuljetusten järjestämisen kanssa. Kaupungeissa peruspalvelutasoon liittyy vuorotarjonnan määrän lisäksi lippujen hinnoittelu- ja kapasiteettikysymykset. Määrittelyn lähtökohtana tulisi olla tunnistetut arjen liikkumistarpeet, ei tietty vuorotarjonta. Määrittelyssä tulee ottaa huomioon keskeisesti liikennejärjestelmän kokonaispalvelutaso ja palveluiden saavuttamisen näkökulmat, mutta myös alueiden kehityksen näkökulma.

Peruspalvelutasoon liittyvän perusteellisemmän uudistamistyön lisäksi palvelutasoluokkien sisältöä ja raja-arvoja on tarpeen kehittää niin, että alueet voivat niitä entistä paremmin hyödyntää omassa palvelutason määrittelytyössään. Käytännössä palvelutasoluokitusta on tarpeen muokata joustavammaksi. Peruspalvelutason määrittely ei kuulunut tämän rahoitusmalleja käsittävän selvityksen toimeksiantoon. Uutta palvelutasoluokitusta valmistellaan parhaillaan erillisessä Liikenneviraston selvityksessä.

5. Valtionapuprosessin ja seurannan kehittäminen

Valtionavun hakuprosessia on tarpeen kehittää. Hakuprosessin reunaehdot muodostavat lait ja asetukset. Valtionapua ei voida myöntää automaattisesti, vaan hakemuksissa on edelleen perusteltava valtionavun käyttö. Lisäksi on välttämätöntä seurata käytön toteutumista suunnitelman mukaisesti. Hakuprosessia voidaan keventää muuttamalla se mahdollisuuksien mukaan määrämuotoiseksi ja sähköiseksi, jolloin hakemista ja päätöksiä koskeva tieto tallentuu suoraan tietokantaan, ja tietojen seuranta ja raportointi helpottuu.

Tilastotietojen luotettavuutta on parannettava. Tällä hetkellä eri lähteiden rahoitustiedoissa on eroja, eikä esimerkiksi matkustajamäärien kehittymistä pystytä suoraan seuraamaan ylläpidettävistä tiedoista. Joukkoliikenteen tietojärjestelmien kehittämisessä on varmistettava, että alueet syöttävät esimerkiksi rahoitusta ja matkustajamääriä koskevat tiedot vain yhteen kertaan ja tieto siirtyy järjestelmässä tarvittavasti eri tarkoituksiin.

Tärkeimmät seurattavat asiat ovat alueen joukkoliikennetarjonta (linjakilometrit ja palvelutasoluokat), matkustajamäärät sekä kokonaissubventio. Seuranta kannattaa pitää yksinkertaisena ja yhdistää muuhun joukkoliikenteen seurantaan (kuten tunnuslukutyökalu).

Uudet rahoituskriteerit mahdollistavat entistä paremman ennakkoinnin valtionrahoituksen määrästä. Käytännössä alueet pystyvät arvioimaan rahoituksen suuruusluokan heti sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt pääjaosta.

Tässä selvityksessä valtionapuhakemusten ja VALLUn sekä Seitti-tietokantojen tietojä on käytetty sellaisenaan. Tällä halutaan korostaa oikeiden tietojen syöttämisen merkitystä erilaisissa valtakunnallisissa tarkasteluissa.

7.2 Kehittämisehdotukset ja etenemispolku

Ensimmäinen vaihe (vuosina 2016–2019)

Rahanjakoperusteiden kehittämisestä esitetään seuraavaa:

- Pääjaon (suuret ja keskisuuret kaupungit sekä ELYt) rahanjakoperusteiden muuttamiseen ei tässä selvityksessä ole tehty esityksiä. Asiasta päättää eduskunta. Raha ehdotetaan jaettavan jatkossakin edellä mainituissa kolmessa ryhmässä ja ryhmien välinen jako pidetään joustavana. Rahanjaon painotuksia voidaan hienosäätää liikennepoliittisten tavoitteiden mukaan harkinnanvaraisesti painottaen joko väkirikkaita alueita, jolloin pystytään parhaiten vaikuttamaan matkustajamäärien kasvattamiseen, tai ELY-alueita, jolloin rahoitus kohdentuu pääosin peruspalvelutason turvaamiseen.

- **Suurilla kaupunkiseuduille** kohdistetaan noin 20–25 % käytettävissä olevasta määrärahasta. Määrärahaa kasvatetaan samassa suhteessa, jos suurten kaupunkien lukumäärä kasvaa. Raha jaetaan kaupunkiseutujen kesken seuraavasti
 - 85 % suurten kaupunkien osuudesta jaetaan asukasluvun suhteessa
 - 15 % määrärahasta jaetaan kuntien valtionapukelpoisten kustannusten suhteessa Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseuduille.

Kunnan oma rahoitusosuus määritetään viimeisimmän toteuman mukaan ottaen huomioon kunnan valtionapukelpoiset kustannukset.

- **Keskisuurille kaupunkiseuduille** kohdistetaan noin 16–20 % käytettävissä olevasta määrärahasta. Määrärahaa kasvatetaan samassa suhteessa, jos keskisuurten kaupunkien lukumäärä kasvaa. Raha jaetaan kaupunkiseutujen kesken asukasluvun ja kuntien oman rahoitusosuuden perusteella
 - asukasluvun painoarvo on 70 % ja kunnan oman rahoituksen painoarvo 30 %.

Kunnan oma rahoitusosuus määritetään viimeisimmän toteuman mukaan huomioiden kunnan valtionapukelpoiset kustannukset.

Uuteen rahanjakomalliin edetään vuosina 2016–2019 vaiheittain. Viimeisten siirtymäajan liikennöintisopimusten päättyessä vuonna 2019 uusi rahoitusmalli on kokonaisuudessaan käytössä.

- **ELY-keskusten määrärahakiintiöt** määritetään asukasluvun ja tiekilometrien mukaan. Asukasluvun kohdistusprosentti on 50 % ja tiekilometrien 50 %. Asukasluvussa huomioidaan ELYn toimivalta-alue ja ELYn avustamat pienet toimivaltakaupungit. Tiekilometreissä otetaan huomioon myös ELY-alueiden keskuskaupungit, joihin ELY-liikenne pääosin suuntautuu.

Uuteen rahanjakomalliin edetään vuosina 2016–2019 vaiheittain. Viimeisten siirtymäajan liikennöintisopimusten päättyessä vuonna 2019 uusi rahoitusmalli on kokonaisuudessaan käytössä.

- ELY-keskukset tukevat alueensa **pieniä toimivaltaisia joukkoliikennekaupunkeja** mm. hankkimalla liikennettä yhdessä. Suosituksena on suunnata pieniin toimivaltaisiin joukkoliikennekaupunkeihin valtionrahoitusta seuraava valtakunnallisen laskelman mukainen summa, joka tulee liittää ELYjen rahoitussopimussuunnitelmiin
 - pienten joukkoliikennekaupunkien avustamiseen koko maassa käytetty summa jaetaan asukasluvun (50 % painoarvo) ja kunnan oma rahoitus (50 % painoarvo) suhteen.

ELYt kuitenkin harkitsevat rahoituksen alueellaan tapauskohtaisesti. Liikennevirasto seuraa ELYjen rahoitusosuuksia pienille toimivaltaisille kaupungeille.

Esitettyjen muutosten vaikutuksesta määrärahanjako selkeytyy ja alueilla on paremmat mahdollisuudet ennakoida tulevaa rahoitusta. Jos rahoituksen kokonaismäärää ei pystytä kasvattamaan, vähenee rahoitus osalla alueista. Rahoituksen väheneminen kasvattaa näillä alueilla kuntien rahoitustaakkaa vastaavaksi kuin muilla seuduilla, mutta voi myös pahimmillaan johtaa joukkoliikennetarjonnan heikennykseen – erityisesti ELY-alueilla. Tämän vuoksi henkilökuljetusten hyödyntäminen peruspalvelutason tarjoamisessa tulee yhä tärkeämmäksi. Jatkossa myös junaliikenteen rahoitus on otettava osaksi kokonaisuutta.

Toinen vaihe (vuoden 2019 jälkeen)

Rahoituksen selkeyden vuoksi tavoitteena on, että joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten lukumäärä vähentyy. Toinen joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen (ELY-keskus) ei enää myöntäisi rahoitusta toiselle joukkoliikenneviranomaiselle. Pienet, nykyisin ELYn avustamat toimivaltakaupungit liittyisivät joko aiesopimusmenettelyn ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoon (kaupungiksi, jolle rahoitus myönnetään suoraan Liikennevirastolta) tai luopuisivat joukkoliikenteen toimivallasta (ELY-keskus toimisi joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena). Jos pienet kaupunkiseudut haluavat siirtyä keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoon, tulisi yhtenä ehtona olla selkeä pyrkimys palvelujen kehittämiseen. Halu siirtymisestä keskisuuriksi kaupunkiseuduksi tulisi olla alueesta lähtevää ja vapaaehtoista, kuten myös toimivallasta luopuminen ELY-keskuksille.

Tavoitteena on myös, että suurten ja keskisuurten kaupunkien toimivalta-alueet laajentuisivat koskemaan koko työssäkäyntialueita.

Toimivalta-alueiden muutokset on otettava huomioon rahoituksen kolmijaossa.

Junaliikenteen ostosopimusten päättymien myötä rahanjakomallia tulee kehittää niin, että junaliikenteen rahoitus on mukana tarkasteluissa.

Tavoitteena on, että peruspalvelutaso pystytään turvaamaan yhdistelemällä henkilökuljetuksia ja joukkoliikennettä, sekä rahoittamaan joukkoliikenne yhdestä potista henkilökuljetusten kanssa. Tällöin joukkoliikenteen valtionrahoitusta voidaan painottaa hyvän kysyntäpotentiaalini omaaville alueille ja tavoitella voimakkaasti matkustajamäärän kasvattamista.

7.3 Jatkoselvitystarpeet

Työssä on tunnistettu keskeisinä jatkoselvitystarpeina seuraavaa:

1. Valtionrahoituksen muutosten vaikutusten alueellinen selvittäminen

Jos valtion joukkoliikennerahoituksen kokonaismäärä ei kasva, uudelleenjako merkitsee osalla alueista valtionrahan vähenemistä. Tämän työn yhteydessä aluekohtaisia vaikutuksia ei ole pystytty selvittämään. Valtionrahoituksen vähenemisen vaikutuksia on tutkittava tarkemmin ja konkreettisesti alueilla. Uusi rahanjakomalli ei saa tuottaa kohtuutonta palvelutason alentumista millään alueella. Kiireellisin selvitystarve liittyy niihin alueisiin, joille ehdotus tuottaisi suurimmat muutokset. Ainakin Pohjois-Savon ELY-keskuksen, Porin ja Kotkan toimivalta-alueilla on tarpeen selvittää, millaisia vai-

kutuksia ja vaikeuksia peruspalvelutason järjestämisessä aiheutuisi, jos valtionrahoitus vähenee käytettyjen tunnuslukujen mukaisestiuuden rahanjakomallin myötä.

2. Peruspalvelutason määrittely

Peruspalvelutasoisessa liikenteessä todetut peruspalvelutason puutteet olisivat selkeä rahoituksenjakoperuste. Peruspalvelutason ei toistaiseksi ole voitu yhteismitallisesti määrittää eikä sen toteutumista mitata. Jotta peruspalvelutason voitaisiin tarkastella yhtenä rahanjaon kriteerinä, tulisi peruspalvelutasopuutteiden olla yksiselitteisesti tunnistettavissa.

Rahoituksen näkökulmasta peruspalvelutason tulisi voida määrittää valtakunnallisesti yhteismitalliseksi ja mitattavaksi. Tästä huolimatta peruspalvelutason määrittely voi olla erityyppisillä alueilla (maaseutu ja kaupunkiseudut) erilainen. Tämän työn yhteydessä on korostunut tarve määrittää peruspalvelutason erikseen ja erilaisena maaseudulle ja kaupunkialueille. Maaseudun peruspalvelutason määrittelyssä korostuvat matkustustarpeiden hyvä tuntemus ja niihin vastaaminen kohdennetuilla vuoroilla sekä yhteistyökysymykset henkilökuljetusten järjestämisen kanssa. Kaupungeissa peruspalvelutasoon liittyy vuorotarjonnan määrän lisäksi lippujen hinnoittelu- ja kapasiteettikysymykset. Määrittelyn lähtökohtana tulisi olla tunnistetut arjen liikkumistarpeet, ei tietty vuorotarjonta. Määrittelyssä tulee ottaa huomioon keskeisesti liikennejärjestelmän kokonaispalvelutason ja palveluiden saavuttamisen näkökulmat, mutta myös alueiden kehityksen näkökulma.

3. Junaliikenteen ja joukkoliikenteen rahoituksen ja kohdentamisen yhteistarkastelu

Junaliikenteen ja joukkoliikenteen rahoitusta tulee tarkastella yhtenä kokonaisuutena, jolloin saadaan kokonaiskuva valtionrahoituksen jakautumisesta alueille ja pystytään ottamaan kantaa rahoituksen tehokkaaseen kohdentamiseen mm. peruspalvelutason turvaamisessa.

4. Henkilökuljetusten ja joukkoliikenteen kokonaisuuden rahoitustarkastelu

Jatkossa on tavoitteena kehittää joukkoliikennettä joustavaksi ja esteettömäksi, jolloin sitä voivat käyttää kaikki matkustajat. Tavoitteena on myös hoitaa rahoitus yhdessä eri hallintokuntien ja mahdollisesti Kelan kanssa. Suurimpana haasteena työssä on kustannusten ja hyötyjen (säästöjen) jakaminen eri osapuolten kesken, ei niinkään itse palvelun järjestäminen. Rahoituksen uudistusta ja jakautumista eri osapuolten kesken on tarpeen selvittää sen lisäksi, että kehitetään uusia konsepteja yhteisten liikennepalveluiden tuottamiseen.

Lyhyellä aikavälillä on tärkeää yrittää hyödyntää olemassa olevaa kuljetusjärjestelmää (sotekyydit, koulukyydit, Kela-kyydit) mahdollisimman tehokkaasti. Joukkoliikenteen kehittämisen lisäksi etenkin erittäin vähäisen kysynnän alueilla on soveltuvilta osin avattava nykyisiä henkilökuljetuksia myös muulle matkustamiselle – ainakin aluksi matkustajan vapaaehtoisuuteen perustuen. Joukkoliikenteen rahoitusta ei kannata kohdentaa sellaisille alueille, joilla ei ole kysyntää avoimelle joukkoliikenteelle. On siis tarpeen paitsi kehittää joukkoliikennettä erilliskuljetuksia palvelevaksi, myös erilliskuljetuksista joukkoliikenteen korvaajaa. Myös tämä näkökulma tulee ottaa huomioon joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten yhteisessä rahoitustarkastelussa.

8 Toimivaltaisten viranomaisten arviot kehittämisehdotusten vaikuttavuudesta

8.1 Arviointimenetelmä ja -aineisto

Raporttiluonnos ja sen ehdotuksen rahanjaon kriteerien muutoksista esiteltiin toimivaltaisten viranomaisten tapaamisessa Liikennevirastossa 16.4.2015. Seuraavana päivänä raporttiluonnos lähetettiin kommentoivaksi kaikille toimivaltaisille viranomaisille. Kommenttipyyntöissä kerrottiin, että rahanjakomallin kehittämisellä on tavoiteltu seuraavia ominaisuuksia:

1. Edistää joukkoliikenteen tavoitteita ja saa aikaan joukkoliikenteen palveluja, joita ei tarpeesta huolimatta muutoin olisi.
2. Kohtelee kuntia ja alueita oikeudenmukaisesti ottaen huomioon alueiden erityispiirteet ja erilaiset tarpeet sekä erot kuntien omissa joukkoliikennepanostuksissa ja -mahdollisuuksissa.
3. Kannustaa kuntia lisäämään tai säilyttämään omaa joukkoliikenteen rahoitustaan.
4. On peruslinjoiltaan pitkäjänteinen, mutta joustaa muuttuvien tilanteiden ja tarpeiden mukaan
5. Johtaa pitkäjänteisesti ennakoitavaan ja ennustettavaan rahanjakoon.
6. Perusteiltaan selkeä, ”läpinäkyvä” ja eri osapuolten hyväksyttävissä.
7. Käytettävien kriteereiden lähtötiedot ovat luotettavasti saatavissa.
8. Kannustaa alueita joukkoliikenteen kehittämiseen, henkilökuljetusten tehokkuuteen ja joukkoliikennettä suosivaan maankäyttöön.
9. Hakuprosessi on kevyt.
10. Nykyisiä määrärahaikiintiöitä muutetaan mahdollisimman vähän ja mahdollisiin muutoksiin sopeutumiseen annetaan riittävästi aikaa.

Viranomaistahoja pyydettiin arvioimaan asiakohdittain, kuinka ehdotettu rahanjakomalli toteuttaa edellä esitettyjä tavoitteita. Mahdollisten epäkohtien osalta pyydettiin perustellut ja yksilöidyt ehdotukset siitä, kuinka rahanjakomalliehdotusta tulisi kehittää. Kommenttipyyntöön saatiin 22 vastausta (taulukko 6).

Taulukko 6. Kommenttipyyntöön saadut vastaukset aluetyypeittäin.

Aluetyyppi	Vastasi	Ei vastannut
Suuret kaupungit	HSL, Turku, Tampere,	Oulu
Keskisuuret kaupungit	Hämeenlinna, Joensuu, Kotka, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Pori ja Vaasa	Jyväskylä, Kouvola
Pienet kaupungit	Riihimäki, Hyvinkää, Rauma, Imatra, Savonlinna, Riihimäki,	Salo, Mikkeli, Seinäjoki, Kokkola, Kajaani, Kemi, Rovaniemi
ELY-keskukset	Uudenmaan ELY, Varsinais-Suomen ELY, Pohjois-Savon ELY, Pohjois-Pohjanmaan ELY	Pirkanmaan ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Keski-Suomen ELY-keskus, Etelä-Pohjanmaan ELY ja Lapin ELY-keskus

Alueiden esittämät kehittämistarpeet on syytä ottaa huomioon, kun rahoituksen-jakomallia jatkossa kehitetään edelleen.

8.2 Kokonaiskuva vaikuttavuudesta

Toimivaltaisten viranomaisten arviot esitettyjen rahanjakomallien vaikuttavuudesta ovat kaikkien tavoitteiden kohdalla sekä puolesta että vastaan (taulukko 7). Parhaiten malli toteuttaa tavoitteita rahoituksen pitkäjänteisyydestä ja ennakoitavuudesta, perusteiden selkeydestä ja hyväksyttävyydestä, hakuprosessin keveydestä ja siirtymäajasta. Vastaajat olivat paljon pohtineet tavoitteiden hyvyttä ja siihen vaikuttavia asioita ylipäättään. Rahoitusmallien etuina pidetään tilastoista ja seurannasta saatavia yksinkertaisia kriteerejä. Tämä on samalla ehdotuksen heikkous, koska se jättää huomiotta erinäisiä alueiden erityispiirteitä.

Taulukko 7. Yhteenvedo rahoitusmallin tavoitteiden toteutumisesta.

	Aluetyyppi	Myönteisiä arvioita	Kielteisiä arvioita	Ei selkeää kantaa
1	Edistää joukkoliikenteen tavoitteita ja saa aikaan joukkoliikenteen palveluja, joita ei tarpeesta huolimatta muutoin olisi.			
2	Kohtelee kuntia ja alueita oikeudenmukaisesti ottaen huomioon alueiden erityispiirteet ja erilaiset tarpeet sekä erot kuntien omissa joukkoliikennepanostuksissa ja -mahdollisuuksissa.			
3	Kannustaa kuntia lisäämään tai säilyttämään omaa joukkoliikenteen rahoitustaan.			
4	On peruslinjoiltaan pitkäjänteinen, mutta joustaa muuttuvien tilanteiden ja tarpeiden mukaan			
5	Johtaa pitkäjänteisesti ennakoitavaan ja ennustettavaan rahanjakoon.			
6	Perusteiltaan selkeä, ”läpinäkyvä” ja eri osapuolten hyväksyttävissä.			
7	Käytettävien kriteereiden lähtötiedot ovat luotettavasti saatavissa.			
8	Kannustaa alueita joukkoliikenteen kehittämiseen, henkilökuljetusten tehokkuuteen ja joukkoliikennettä suosivaan maankäyttöön.			
9	Hakuprosessi on kevyt.			
10	Nykyisiä määrärahakiintiöitä muutetaan mahdollisimman vähän ja mahdollisiin muutoksiin sopeutumiseen annetaan riittävästi aikaa.			

8.3 Arvioinnin tarkastelua

8.3.1 Vaikuttavuuden toteutuminen tavoitteittain

Joukkoliikenteen tavoitteiden saavuttamisen yleisesti todettu ongelma on rahoituksen riittämättömyys. Niukkuuteen suhteutettaessa varsinaisen rahanjakomallin ominaisuudet jäävät hieman toissijaisiksi. Varsinaisten joukkoliikenteen palvelutason tavoitteiden puuttumista pidetään selvänä epäkohtana.

Oikeudenmukaisuuden tavoitteen suhteen vastaukset jakautuvat painottuen enemmän kielteisiin vastauksiin. Arvioinnissa tulee esille muun muassa se, ettei nykyjärjestelmän oikeudenmukaisuutta ole arvioitu tai tiedetä. Vertailu nykytilanteeseen on hankalaa. ”Ison kolmijaon” koskemattomuus nähdään myös ongelmallisena lähtökohtana oikeudenmukaisuuden toteutumiselle. Eniten ongelmia on alueiden erityispiirteiden huomioimisessa (asutus, maantiepituus) ja pienten kaupunkien kohtelu.

Kuntien oman rahoituksen huomioon ottamista pidetään hyvänä kannustavana elementtinä. Rahanjakomalli toteuttaa tavoitetta rahoituksen lisäämisestä. Rahoituksen säilyttämisellä ei välttämättä turvata edes nykyistä rahoitusta, mikä on ongelma. Kriteerin pohjalla oleva tieto tulee kuitenkin määrittää hyvin täsmällisesti ennen kuin sitä voi käyttää. Oma rahoitusta tulisi myös arvioida asukasta kohden.

Ehdotetun mallin pitkäjänteisyys toteutuu hitaasti muuttuvien kriteerien takia hyvin. Samasta syystä joustavuus jää vähäiseksi. Joustavuutta ehdotetaan lisättävän muun muassa siihen, että kehittämistoimiin voisi hakea erillistä avustusta, joka ei vaikuta muun avustuksen osuuteen. Pahinta on se, että yhden viranomaisen avustuksen lisäys vaikuttaisi muiden toimivalta-alueiden avustukseen. Pitkäjänteisyys edellyttää valtion sitoutumista pitkäjänteiseen rahoitustasoon, mutta toisaalta määrärahaa ei haluta kiinnittää useiksi vuosiksi, ettei kehitys pysähdy.

Rahanjakomalli toteuttaa tavoitetta rahanjaon ennakoitavuudesta, mikäli kunnat saavat tiedon rahoituksesta ajoissa, jotta siihen voidaan reagoida budjetoinnissa. Vastaajat eivät niinkään arvioineet, toteuttaako rahanjakomalli tavoitetta, vaan enemmänkin korostivat ennakoitavuuden tärkeyttä.

Rahanjakomallia pidettiin selkeänä. Läpinäkyvyys edellyttää huolellista omarahoitussuuden määrittelyä. Käsitykset oikeudenmukaisuudesta kuitenkin vaihtelevat.

Rahanjakomalli voisi toteuttaa tavoitteen, mutta lähtötietojen luotettavuudessa on liikaa epävarmuutta erityisesti kuntien rahoitustiedoissa. Kuntien tietojen tilastointiin ja ohjeistukseen tarvitaan yhteismitallisuutta ennen kuin vertailua voi luotettavasti tehdä.

Rahanjakomalli ei toteuta tavoitetta. Kannuste-elementti puuttuu ja tehokkuutta (matkojen yhdistely) ei korostettu riittävästi. Tavoitteella on erilaiset vaikutukset suurissa ja pienissä kaupungeissa.

Rahanjakomalli toteuttaa tavoitetta. Keveyttä, helppoutta, käyttäjäystävällisyyttä ja sähköisyyttä pidetään tärkeänä. Toisaalta kritisoidaan, että keveys on johtanut mallin liialliseen pelkistämiseen eikä se siksi huomioi alueiden erityispiirteitä.

Rahanjakomalli toteuttaa tavoitetta. Vaiheittainen siirtyminen ja neljän vuoden siirtymisaika ovat pääsääntöisesti sopivia. ELYt toivovat (liikennöintisopimusten vuoksi), että käytettävästä rahoituksesta olisi pidemmän aikavälin käsitys.

8.3.2 Aluetyyppikohtaisia eroja

Suuret kaupungit näkevät ehdotetun rahanjakomallin HSL:ää lukuun ottamatta oikeudenmukaisena. HSL katsoo oikeudenmukaisen kohtelun edellyttävän sitä, että kaikki suurten kaupunkien raha jaetaan kaikille seuduille samalla kriteerillä. Kaikkiaan suuret kaupungit näkevät, että joukkoliikenteen valtionavustuksen vaikuttavuus on suhteellisen suuruutensa takia parempi pienemmillä kaupunkiseuduilla.

Keskisuurien kaupunkien rahanjakomallissa tuli mukaan kunnan oman rahoituksen osuus, mikä aiheutti pohdintaa. Ensinnäkin oman rahoituksen määrittely vaatii täsmennystä, jotta kaikki alueet toimittavat vertailukelpoisen luvun. Toiseksi huolta herättää joka tapauksessa se, että yhden kaupungin positiivinen valinta nostaa omaa joukkoliikennerahoitustaan vähentää muiden valtionavustusta, vaikka ne eivät ole päättäneet vähentää rahoitustaan. Rahanjako pelkästään väestömäärän perusteella saa kannatusta, mutta tietyillä kaupunkiseuduilla tämä kohtelee kaltoin harvaan asutujen alueiden tarpeita (kaupunkiseudun sisällä). Keskisuurten kaupunkien vastauksissa kiinnitetään huomiota myös VR:n ostoliikennepanostuksesta johtuvaan epäoikeudenmukaisuuteen.

Toimivaltaiset kaupungit ovat asukasmääriltään, asukastiheyksiltään ja pinta-aloiltaan erilaisia. Pelkkä asukasluku ja kaupungin oma joukkoliikennerahoitusosuus ei välttämättä ole riittävä kriteeri määrärahojenjakoperusteeksi. Kaupunkien liikenteen järjestämiskustannuksiin vaikuttavat kaupungin pinta-ala, maantie- ja katuverkon pituus, keskustaajaman koko ja paikallisliikenteen volyymi, lakisääteisten oppilaskuljetusten kustannukset ja ELY-liikenteen hyödyntämismahdollisuudet sekä monien kaupungin omasta toiminnasta riippumattomien toimijoiden aiheuttamat kustannukset tai rahoittamat palvelut. Toimivaltakaupunkien mielestä kunnan oman joukkoliikennerahoituksen suuruus ei voi olla itseisarvo, koska huonosti asukkaita palvelevaa tai tehotonta tai kallista järjestelmää ei ole syytä tukea. Oma rahoitus on kuitenkin tärkeä kriteeri, mutta joukkoliikennepalveluiden laatu ja tehokkuus tulisi saada kriteeristöön mukaan.

ELY-keskukset kiinnittävät huomiota peruspalvelutason rahoitukseen: miten määritellään tarve ja miten seurataan sen toteuttamista? Pelkkien maantiekilometrien käyttämistä peruspalvelutasoisen liikenteen tarpeen mittarina nähdään ongelmalliseksi. Kriteereiksi ehdotetaan linjakilometrejä tai maantiepituutta pelkästään päällystettyjen tai tietyn KVL-rajan ylittävien teiden osalta. Toiseksi huolta herättää pienten kaupunkien peruspalvelutasoisen liikennetarpeen jääminen pois arviosta, mikä johtaa näiden kuntien henkilökuljetuskustannusten merkittävään kasvuun.

Lähdeluettelo

Anttila T, Eklund P (2010). Vaikutusselvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 7/2010. Helsinki.

Järvenpää, L (2011). Kansallisen kilometriperusteisen tienkäyttömaksun oikeudenmukaisuus. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, kansantaloustiede.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2010). Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. Kilpailun avaamista rautateilla selvittänyt työryhmä, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2010, Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR (2011a). Lähiliikenteen ostosopimus 1.1.2012–31.12.2015. LVM 2045/08/2011.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR (2011b). Kaukojunaliikenteen ja alueellisen kaukoliikenteen ostosopimus 1.1.2012 – 31.12.2015. LVM 1708/08/2011.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2012). Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki.

Liikennevirasto (2015). Julkisen liikenteen suoritetilasto 2013. Liikenneviraston tilastoja 2/2015. Helsinki.

Liikenneviraston konsultille toimittamat tiedot joukkoliikenteen määrärahaziintöistä sekä valtionavustushakemuksista ja -päätöksistä vuosilta 2010–2015 sekä ELYjen arviot rahoitustarpeesta:

- Liikenneviraston vuosien 2010–2015 päätökset ELY-keskuksille varatuista määrärahaziintöistä
- ELY-keskusten Liikennevirastolle toimittamat määrärahakyselyt 2010–2015
- ELY-keskusten vuosina 2010–2012 ja Liikenneviraston vuosina 2013–2015 keskisuurille kaupungeille osoittamat valtionavustuspäätökset sekä valtionavustushakemukset
- Liikenne- ja viestintäministeriön vuosina 2010–2012 ja Liikenneviraston vuosina 2013–2015 suurille kaupungeille osoittamat valtionavustuspäätökset sekä valtionavustushakemukset

Ristikartano J, Metsäranta H (2006). Määrärahojen jako tienpidon tuotteiden, tuoteriimien ja tiepiirien välillä. Julkaisematon väliraportti. Tiehallinto VOH-tutkimusohjelma. Helsinki

Tilastokeskus (2015). Linja-autoliikenteen kustannusindeksi, syyskuu 2014. Tilastokeskus. Helsinki.

Vallu-liikenneluparekisteri. Raportit avoimen joukkoliikenteen, palvelu- ja paikallisliikenteen rahoituksesta vuosilta 2010–2015 sekä kuntien rahoittamat avoimen joukkoliikenteen, sosiaali- ja opetustoimen kuljetukset 2013 (Seitti-tiedot).

Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista (1273/2013). Asetus saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131273>

Valtiovarainministeriö (2015). Asiakirjayhdistelmät ajantasaisista Valtion talousarvioesityksistä vuosille 2002–2015 [verkojulkaisu]. Momentti 31.30.63: Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen. Viitattu 12.3.2015. Saantitapa: <http://budjetti.vm.fi/indox/index.jsp>

